

När myndigheter ställer om

Erfarenheter av snabba omställningar



Innehåll

Sammanfattning	7
1 Utgångspunkter för studien	11
Syfte, frågeställningar och fokus	11
Avgränsningar	13
Hur vi har genomfört studien	13
Rapportens disposition	16
2 Vad som kan göra myndigheter bättre rustade inför en omställning	17
Sammanfattande iakttagelser	17
En sammanhållen intern styrning ger bättre förutsättningar att ställa om	18
Den interna kulturen påverkar genomslaget för omställningen	19
En organisation där det är lätt att flytta resurser underlättar	20
Internt förändringsarbete kan göra myndigheten bättre rustad	21
En fördel om det finns bra rutiner för personalfrågor och om det finns bra relationer med arbetstagarorganisationer	22
3 Kompetensförsörjning	23
Sammanfattande iakttagelser	23
Frågor om kompetensförsörjning ställs på sin spets vid omställningar	24
Myndigheten behöver ha en strategisk kompetensförsörjning	24
Arbetsgivarverket kan ge stöd vid större personalförändringar	25
Mer erfarna medarbetare kan få ägna sig åt annat än sina huvudsakliga arbetsuppgifter	26
Utmaningar och överväganden myndigheter kan göra vid neddragningar	26
Hur myndigheten kan hitta rätt kompetenser när den skalar upp	30
Att låna personal kan vara ett sätt att hantera en kompetensbrist under en begränsad period	33

4	Kommunikation med personal och allmänhet	39
	Sammanfattande iakttagelser	39
	Personalen behöver förstå vad omställningen innebär	40
	Myndighetsledningen behöver förankra sin bild av uppdraget	41
	Första linjens chefer är nyckelaktörer vid omställningar och kan behöva särskilt stöd	42
	Myndigheten behöver få med sig personalen på omställningen	43
	Myndigheter behöver ibland hantera många frågor från media och berörda	44
	Var tydlig med vad som är myndighetens ansvar att kommunicera om	45
5	Åtgärder som kan bidra till effektivitet i myndigheters verksamhet	47
	Sammanfattande iakttagelser	47
	Myndigheter kan få svårare att bedriva verksamheten effektivt under en större omställning	48
	It-satsningar och annat utvecklingsarbete kan bidra till att en ny operativ verksamhet blir mer effektiv	49
	Agila arbets sätt kan ge bättre förmåga att snabbt möta förändrade förutsättningar	50
	En separat organisation kan bidra till fokus i genomförandet eller att belastningen inte ökar på annan verksamhet	51
6	Prioriteringar, konsekvenser och risker vid omställningar	53
	Sammanfattande iakttagelser	53
	Konsekvenser av prioriteringar som myndigheten kan behöva göra vid en omställning	54
	Konsekvenser av avvägningar när myndigheten utvecklar och inför en ny operativ verksamhet	58
	Myndigheten behöver analysera konsekvenser och risker vid ett snabbt genomförande	58
	Det kan vara svårt för myndigheter att överblicka samtliga konsekvenser av en omställning	60

7	Regeringens styrning och samspel med myndigheter	63
	Sammanfattande iakttagelser	63
	Regeringen behöver ha relevant information och kunskap inför en omställning	64
	Dialogen med myndigheter är viktig när en omställning ska genomföras snabbt, men där finns också risker	65
	Tydliga former för Regeringskansliets arbete med omställningen och för samspelet med myndigheter	67
	Överväganden som regeringen kan behöva göra inför sin styrning av en omställning	69
	Regeringen behöver följa omställningen och vara beredd att ge ny styrning	72
8	Statskontorets slutsatser	75
	Omställningar av myndigheter är ett aktuellt tema	75
	Myndigheter tar sig snabbt an nya uppgifter och inriktningar	76
	Behöver hantera risker som kan påverka kvalitet och resultat	77
	Helhetssyn inom staten blir ännu viktigare vid omställningar	80
	Myndigheter kan förbättra sin kapacitet att hantera en omställning	82
	Referenser	85
	Bilagor	
1.	Beskrivning av myndigheternas omställning	91

Sammanfattning

I vissa fall kan myndigheter snabbt behöva skala upp eller ner sin verksamhet utifrån förändrade anslag eller uppdrag. Myndigheter kan också på andra sätt vara tvungna att på kort tid förändra sin verksamhet. Syftet med vår studie har varit att identifiera generella utmaningar som uppstår vid snabba omställningar och hur dessa utmaningar kan hanteras. Vi har fokuserat på omställningar som sker till följd av politiska beslut, det vill säga det handlar inte om förändringsarbeten som myndigheten själv har tagit initiativ till.

Vi konstaterar att myndigheter snabbt tar sig an nya uppgifter och förändringar. Men vi konstaterar också att det finns flera risker och utmaningar som regeringen och myndigheter behöver hantera.

Syftet är att ge kunskapsunderlag inför framtida omställningar

Studien har tagits fram utifrån vårt instruktionsenliga uppdrag att bistå regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken. Vår ambition har varit att ta fram ett kunskapsunderlag som kan vara användbart för både myndigheter och regeringen vid framtida omställningar. En myndighet som står inför en omställning behöver analysera våra iakttagelser utifrån sina egna förutsättningar eftersom karaktären på omställningar och förutsättningarna för myndigheterna att hantera dem skiljer sig åt. Under vårt arbete med studien har regeringen aviserat flera förändringar i myndighetsstrukturen. Vi bedömer att vår studie i många delar kan vara relevant för de myndigheter som nu kan behöva ställa om utifrån ett förändrat uppdrag eller slås samman med en annan myndighet, även om de planerade förändringarna inte helt skulle motsvara den slags omställningar som vi har fokuserat på i den här studien.

Helhetssyn inom staten blir än viktigare vid omställningar

När myndigheter snabbt behöver ställa om sin verksamhet blir det extra viktigt att utnyttja erfarenheter eller stöd från andra myndigheter. Det är inte säkert att myndigheten som ska genomföra omställningen har resurser eller nödvändig kompetens för att genomföra alla förändringar som krävs vid större omställningar.

Det finns flera goda exempel på hur regeringen och myndigheter kan ha en helhetssyn på staten. Det handlar bland annat om att myndigheter kan låna personal av varandra och att myndigheter delar med sig av sina erfarenheter till andra myndigheter som befinner sig i liknande situationer. Men vår studie visar också att det finns potential att ytterligare utveckla samarbeten mellan myndigheter vid omställningar.

Flera förhållanden kan göra myndigheten bättre rustad

Vi har urskilt några förhållanden som gör att en myndighet kan stå bättre rustad inför en omställning. För att de nya styrsignalerna snabbt ska kunna nå hela myndigheten behöver det vara tydligt för personalen hur de olika delarna i styrningen hänger samman. Det underlättar därför om den interna styrningen är sammanhållen och cheferna vet inom vilka ramar de ska styra och prioritera. Tidigare genomförda interna förändringsarbeten kan också göra myndigheten bättre rustad. En myndighet som har genomfört ett internt förändringsarbete kan ha utvecklat kompetens, arbetssätt och infrastruktur som den kan använda om den behöver ställa om. Det underlättar också om myndigheten har en organisation där det är förhållandevis lätt att flytta resurser mellan olika verksamhetsområden. Det är även en fördel om myndigheten redan har goda relationer med arbetstagarorganisationerna och rutiner för att hantera olika former av personalfrågor. Detta kan bland annat bidra till att undvika att olika processer drar ut på tiden.

Stora utmaningar för myndighetens kompetensförsörjning

Vi har sett att det är svårt för myndigheten att se till att ha all den kompetens den behöver när den ställer om sin verksamhet. Myndigheten behöver ha en strategisk kompetensförsörjning för att hantera de utmaningar som uppkommer vid omställningar.

När en myndighet gör större personalneddragningar leder det ofta till att myndigheten tappar viktiga kompetenser. Den kan då överväga om kompetensväxling i vissa fall kan vara ett alternativ till uppsägningar. Myndigheten kan också behöva ta hänsyn till hur den kan motverka att personer som inte omfattas av omställningen säger upp sig. Det kan handla om att hålla ett högt tempo i förändringen och så långt som möjligt göra det tydligt för chefer och medarbetare hur arbetsbristen ser ut och kommer att påverka dem.

När en myndighet i stället ska växa snabbt kan den ha svårt att hitta nya medarbetare med rätt kompetens. Det är då en fördel om myndigheten kan ta tillvara möjligheter att flytta personal inom myndigheten eller ta hjälp av andra myndigheter, till exempel genom att låna personal. Att ta in konsulter kan också vara ett sätt att snabbt förvärva kompetenser. Det finns flera saker som myndigheter i sådana fall behöver tänka på, till exempel hur kunskapsöverföring ska ske mellan konsulter och myndigheten.

Personalen behöver förstå vad omställningen innebär

En väl fungerande intern kommunikation kan minska de anställdas oro och motivera personalen att genomföra de förändringar som myndigheten står inför. Myndighetsledningen behöver därför vara tydlig med vad den vet och vad den inte vet. Chefer och medarbetare i myndigheten behöver förstå vad omställningen innebär för såväl myndigheten som för dem själva. Första linjens chefer är nyckelaktörer vid förändringsarbeten och kan därför behöva ett särskilt stöd när det gäller hur de ska kommunicera under en omställning.

Det finns åtgärder som kan stödja effektivitet i verksamheten

Vi har sett att det finns åtgärder som i vissa fall kan bidra till att myndigheten kan genomföra en omställning på ett mer effektivt sätt eller upprätthålla effektiviteten i den del av verksamheten som inte ställs om. Lättrörliga – agila – arbetssätt kan medföra att myndigheten kan genomföra förändringar snabbare och bättre än annars anpassa sitt utvecklingsarbete till nya förutsättningar. Myndigheten kan också överväga om det finns it-lösningar, till exempel automatisering, som kan vara till hjälp för att få en ny och effektiv verksamhet på plats. Att organisera en ny verksamhet separat från annan verksamhet kan också bidra till att den nya verksamheten kan införas på ett effektivt sätt eller till att minska belastningen på andra delar av verksamheten.

Konsekvenser och risker för andra delar av verksamheten

När myndigheten kraftsamlar kring och prioriterar en omställning så kan det leda till att annan verksamhet trängs undan. Bland annat kan pågående utvecklingsprojekt behöva saktas ned eller skjutas framåt i tiden. Myndigheten kan i vissa situationer behöva göra avvägningar mellan att snabbt få i gång en verksamhet och kvaliteten i verksamheten. Myndigheten behöver följa hur arbetet går, göra riskanalyser och vara beredd att hantera konsekvenser och risker som kan följa av att en omställning genomförs snabbt.

Regeringen behöver göra flera överväganden i sin styrning

Vid snabba omställningar behöver Regeringskansliet ha kontakter med myndigheten för att klargöra förutsättningar för och konsekvenser av omställningen. Dialogen med myndigheter är viktig för att regeringen ska kunna styra ändamålsenligt och för att myndigheten så långt som möjligt ska ges framförhållning inför omställningen.

För att ge myndigheten goda förutsättningar att ställa om behöver regeringen bland annat ha realistiska förväntningar på myndighetens möjligheter att uppfylla krav på effektivisering, och beslutsunderlag för att kunna göra en bra bedömning av detta. Regeringen kan också behöva överväga om det går att utforma regelverken så att de förbättrar myndighetens möjligheter att effektivisera och automatisera under en omställning. Regeringen behöver också följa myndighetens arbete med omställningen och vara beredd att ändra styrningen.

1 Utgångspunkter för studien

När regeringen genomför satsningar eller neddragningar leder det i vissa fall till snabba ändringar av anslagen eller uppdragen för de statliga myndigheter som berörs. På grund av ändringarna är myndigheterna tvungna att på kort tid ställa om sin verksamhet. Det kan till exempel handla om att de snabbt behöver skala upp eller ner verksamheten, eller att de på andra sätt är tvungna att på kort tid förändra sin verksamhet eller sina arbetssätt. Omställningarna kan bero på politiska prioriteringar, men de kan också bero på förändringar i omvärlden. Sådana förändringar kan till exempel vara en samhällskris, nya regelverk från EU eller ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Oavsett skälen till att anslagen eller uppdragen ändras så behöver myndigheterna ha förutsättningar att snabbt kunna ställa om.

Syfte, frågeställningar och fokus

Syftet med studien är att identifiera generella utmaningar som kan uppstå i samband med snabba omställningar och erfarenheter av att hantera dessa både hos myndigheter och hos regeringen. Vår ambition har varit att få fram ett kunskapsunderlag som kan vara användbart för både regeringen och för myndigheter vid framtida omställningar.

För att uppfylla studiens syfte har vi utgått från följande frågor:

-
- Hur hanterar myndigheter en situation när de snabbt behöver skala upp, skala ner eller på andra sätt ställa om sin verksamhet?
 - Vilka generella utmaningar och risker finns i samband med snabba omställningar?
 - Vilka erfarenheter och framgångsfaktorer finns när det gäller myndigheters förmåga att snabbt och effektivt ställa om?
 - Vad kan myndigheterna göra för att försöka upprätthålla effektiviteten och kvaliteten i verksamheten medan de ställer om?
 - Vad är viktigt för regeringen att ta hänsyn till i sin styrning av myndigheter som genomgår större förändringar?
-

Vi fokuserar på större omställningar som sker till följd av politiska beslut

Att en myndighet ställer om sin verksamhet kan innebära flera olika saker. Den statliga förvaltningen förändras och utvecklas kontinuerligt, och myndigheterna genomför löpande mer eller mindre omfattande förändringsarbeten. För att avgränsa vår studie har vi tagit fram några kriterier som förtydligar vilken typ av omställningar vi i första hand är intresserade av.

-
- Omställningen ska ske till följd av politiska beslut. Det ska alltså inte handla om ett förändringsarbete som myndigheten själv tagit initiativ till.
 - Omställningen ska aviseras med relativt kort varsel innan den påbörjas, eller innebära att myndigheten behöver genomföra omfattande förändringar på förhållandevis kort tid.
 - Omställningen kan gälla hela eller en del av en myndighets verksamhet, men den ska vara betydande.
 - Omställningen ska innebära att myndigheten är tvungen att anställa, låna in, omfördela eller säga upp personal, eller anlita konsulter.
-

Under vårt arbete med studien har regeringen aviserat planerade förändringar i myndighetsstrukturen. Regeringen har meddelat att den kommer pröva sammanslagningar av ett antal olika myndigheter, bland annat Statskontoret. Regeringen har också meddelat att den kommer genomföra en översyn av analys- och utvärderingsmyndigheter för att genomföra sammanslagningar.¹ Regeringen har även tillsatt en utredning med uppdrag att se över mindre myndigheters uppgifter och organisering.²

Vi bedömer att vår studie i många delar kan vara relevant för de myndigheter som nu kan behöva ställa om utifrån ett förändrat uppdrag eller slås samman med en annan myndighet. Detta även om de planerade förändringarna inte helt skulle komma att motsvara den slags omställningar som vi har fokuserat på i den här studien.

¹ Proposition 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024. Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.*

² Kommittédirektiv 2023:132. *En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering.*

Avgränsningar

Vi har inte inkluderat omlokaliseringar av myndigheter i vår studie. Vi har inte heller inkluderat myndigheter som bildas eller myndigheter som upphör.

Vi uttalar oss inte om hur väl enskilda omställningar har genomförts

Syftet med vår studie är inte att bedöma eller uttala oss om hur väl enskilda omställningar har genomförts. Vår ambition är snarare att ta reda på vilka generella erfarenheter som finns när det gäller omställningar.

De flesta av iakttagelserna i vår rapport gäller för omställningar generellt, även om karaktären på olika omställningar ibland skiljer sig åt väsentligt. Det är viktigt att de myndigheter som inför en omställning tar del av dessa iakttagelser analyserar dem utifrån sina egna förutsättningar. I de fall våra iakttagelser rör en viss typ av omställning nämner vi det särskilt.

Hur vi har genomfört studien

Vår studie bygger till stor del på tidigare rapporter som rör olika myndigheters arbete med att ställa om sin verksamhet. Vi har även intervjuat tjänstemän vid myndigheter och Regeringskansliet. Dessa rapporter och intervjuer har hjälpt oss att urskilja olika utmaningar och sätt att hantera dessa som kan vara viktiga vid den typen av omställningar vi studerar.

Exempel på omställningar som ligger till grund för våra iakttagelser

Vi har utifrån våra kriterier valt att särskilt titta på erfarenheter från ett urval av myndigheter som alla har gått igenom större omställningar. I vårt urval ingår både större och mindre myndigheter.

-
- *Tillväxtverket – Ny och omfattande uppgift på mycket kort tid.*
I början av coronapandemin fick Tillväxtverket i uppdrag av regeringen att hantera ett tillfälligt förstärkt stöd vid korttidsarbete till arbetsgivare. Stödet innebar en helt ny uppgift för myndigheten, och det skulle implementeras på cirka tre veckor. Myndigheten ansvarade för uppgiften mellan den 7 april 2020 och 31 mars 2022, därefter flyttades den till Skatteverket. Antalet medarbetare mer än fördubblades under perioden.

- *Försäkringskassan – Ny uppgift inom ett nytt område på kort tid.*
I slutet av 2022 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att ansvara för att betala ut elstöd till hushåll från och med februari 2023. Stödet var en ny uppgift utanför myndighetens ordinarie verksamhetsområde.
- *Pensionsmyndigheten – Nya förmåner som krävde nya system.*
Pensionsmyndigheten fick i december 2020 i uppdrag att förbereda för att införa ett inkomstpensionstillägg som skulle börja betalas ut i september 2021. År 2022 fick myndigheten även i uppdrag att förbereda för att införa ett garantitillägg i bostadstillägget. Förmånen skulle införas senare samma år, men röstades ned av riksdagen och infördes aldrig. Inkomstillägget och garantitillägget byggde på delvis andra principer än befintliga förmåner, och krävde bland annat att myndigheten behövde utveckla nya systemlösningar relativt snabbt.
- *Integritetsskyddsmyndigheten – Ändrat uppdrag och uppskalning.*
Integritetsskyddsmyndigheten (dåvarande Datainspektionen)³ började 2016 en omställning av sin verksamhet i samband med att den europeiska allmänna dataskyddsförordningen (GDPR) skulle träda i kraft 2018. Omställningen innebar nya uppgifter, nya skyldigheter och nya befogenheter för myndigheten. Det innebar också att antalet medarbetare på myndigheten fördubblades mellan 2017 och 2020.
- *Arbetsförmedlingen – Skala ned verksamhet och ändrat uppdrag.*
Under 2019 minskades Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag. Myndigheten genomförde under året stora varsel om uppsägning och fattade beslut om en kraftig minskning av antalet kontor. Ungefär samtidigt angavs det i det så kallade januariavtalet 2019 att myndigheten skulle reformeras. Bland annat skulle ett nytt system utvecklas där fristående aktörer skulle matcha och rusta arbetssökande. Förändringen genomfördes över ett antal år. Det huvudsakliga regelverket trädde i kraft i december 2022.

³ I resterande delar av rapporten benämner vi myndigheten Integritetsskyddsmyndigheten.

- *Migrationsverket – Snabbt skala upp och sedan ned verksamheten.* Migrationsverket växte under hösten 2015 och under 2016 kraftigt på grund av att antalet asylsökande ökade kraftigt. Under åren 2017–2020 genomförde myndigheten stora neddragningar av personal på grund av att antalet asylsökande minskade. Regeringen hade under perioden också effektiviseringskrav på myndigheten. Under perioden förändrades också lagstiftningen på asylområdet.
-

En mer utförlig beskrivning av myndigheternas omställningar finns i bilaga 1.

Litteraturgenomgång och studier av dokument

Vi har framför allt använt oss av rapporter från Statskontoret och Riksrevisionen. Urvalet av rapporter är baserat på vårt fokus för vilken typ av omställningar som vi är intresserade av. Vi har gått igenom rapporterna utifrån en mall med olika underfrågor för att försöka besvara våra huvudfrågor. Vi har i vissa fall kompletterat vår litteraturgenomgång med information från instruktioner, regleringsbrev, återrapporteringar och årsredovisningar för de myndigheter som ingår i vår studie. Vi har även läst underlag från en departementspromemoria om ökade möjligheter för myndigheter att låna in och låna ut personal mellan varandra.⁴

Vi har även använt rapporter om andra typer av omställningar än de vi har fokus på i denna studie. Statskontoret har till exempel publicerat flera rapporter som handlar om olika myndigheters internt initierade förändringsprocesser eller när flera myndigheter har ombildats till en sammanhållen myndighet.⁵ De iakttagelser Statskontoret har gjort i dessa rapporter har hjälpt oss att ge en mer fördjupad bild av de utmaningar och erfarenheter av att hantera dessa som vi har urskilt i samband med snabba omställningar.

⁴ Ds 2022:26. *En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter.*

⁵ Se till exempel Statskontorets webbplats Fokusområden. *Förändringsarbeten inom större myndigheter.* (Hämtad 2023-10-05) och Statskontoret (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport.*

Intervjuer med personer från myndigheter och Regeringskansliet

Vi har kompletterat vår litteraturgenomgång genom att intervjua myndighetsrepresentanter och tjänstemän på Regeringskansliet. På myndigheterna har vi i huvudsak intervjuat personer på ledningsnivå som har varit inblandade i de omställningar som ingår i vår litteraturstudie. På Regeringskansliet har vi intervjuat myndighetshandläggare eller andra personer som har arbetat med styrning av de aktuella myndigheterna. Syftet med intervjuerna har varit att ta reda på vilka generella utmaningar och erfarenheter av att hantera dessa som myndighetsrepresentanter samt myndighetshandläggare och andra intervjuade på Regeringskansliet har uppmärksammat i de aktuella omställningarna.

Vi har även intervjuat företrädare för Arbetsgivarverket för att ta reda på vilket stöd de kan ge myndigheterna vid omställningar, till exempel när det gäller att förbereda för att myndigheterna ska kunna låna personal mellan sig.

Projektgrupp och kvalitetssäkring av rapporten

Arbetet med rapporten har genomförts av Lena Birkelöf, Jan Boström (projektledare), Marcus Koch och under delar av projekttiden Maria Wikhall. Rapporten har kvalitetssäkrats enligt Statskontorets interna rutiner. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Upplägget av vår studie har diskuterats med Statskontorets vetenskapliga råd.

Rapportens disposition

I kapitel 2 redogör vi för vad myndigheter kan göra för att stå bättre rustade inför en omställning.

I kapitel 3 och 4 beskriver vi utmaningar, risker och sätt att hantera dessa som handlar om kompetensförsörjning respektive kommunikation.

I kapitel 5 redogör vi för vissa åtgärder som kan stödja effektiviteten i myndigheternas verksamhet vid omställningar.

I kapitel 6 redogör vi för prioriteringar som myndigheter kan behöva göra vid en omställning och konsekvenser av dessa.

I kapitel 7 beskriver vi hur regeringens styrning och samspel med myndigheter är viktiga vid omställningar.

I kapitel 8 presenterar vi våra slutsatser.

2 Vad som kan göra myndigheter bättre rustade inför en omställning

I detta avsnitt redogör vi för vad som kan göra myndigheter bättre rustade inför en omställning. Det är förhållanden som kan ta längre tid för myndigheten att få till stånd och som vi bedömer är bra för alla myndigheter att arbeta med, oavsett om myndigheten sedan ställs inför en omställning eller inte. Det handlar om styrningen inom myndigheten, den interna kulturen, hur myndigheten organiserar sin verksamhet, vilket eventuellt förändringsarbete som myndigheten har gjort innan omställningen och vilka rutiner som finns kring att hantera personalfrågor. Ju fler myndigheter som kontinuerligt arbetar med dessa förhållanden desto bättre rustad står statsförvaltningen inför omställningar.

Sammanfattande iakttagelser

Statskontorets sammanfattande iakttagelser när det gäller vad som kan göra myndigheter bättre rustade inför en omställning är följande:

-
- En sammanhållen intern styrning underlättar när myndigheter behöver ställa om snabbt, bland annat eftersom en sådan styrning gör att styr signaler snabbt kan nå ut i organisationen.
 - Den interna kulturen påverkar vilket genomslag omställningen får. Om personalen till exempel ser staten som en helhet och sitt uppdrag som viktigt för samhället i stort, är lösningsorienterad, engagerad och tar egna initiativ kan det göra det lättare för myndigheten att ställa om.
 - En organisation där det är förhållandevis lätt att flytta resurser underlättar när en myndighet snabbt behöver ställa om.
 - Om myndigheten har genomfört eller håller på att genomföra något internt förändringsarbete kan det göra myndigheten bättre rustad när det blir dags att ställa om. Det kan bland annat handla om att myndigheten har utvecklat kompetens, erfarenheter, arbetssätt eller infrastruktur som kan användas vid en snabb omställning.
 - Det är en klar fördel om relationerna med arbetstagarorganisationerna är bra, och om det finns rutiner för olika personalfrågor
-

En sammanhållen intern styrning ger bättre förutsättningar att ställa om

När en myndighet behöver ställa om sin verksamhet snabbt så underlättar det om myndighetens interna styrning är sammanhållen. För att de nya styrsignalerna snabbt ska kunna nå hela myndigheten krävs att det är tydligt för organisationen hur de olika delarna av styrningen hänger ihop. Det gäller särskilt om det finns flera chefs- och beslutsnivåer inom myndigheten, om verksamheten finns på olika orter eller om det finns skilda kulturer inom myndigheten. Att styrningen är sammanhållen innebär också att chefer i alla led vet inom vilka ramar de ska styra och prioritera. Det blir problem om olika avdelningar eller enheter ger olika budskap, exempelvis om vad som ska prioriteras inom myndigheten.

Statskontorets bild är att styrningen inom flera myndigheter också har blivit mer sammanhållen under senare år. Myndigheter har till exempel infört styrmodeller som beskriver hur styrningen hänger samman, utvecklat verksamhetsplaneringen så att den ger en tydlig riktning för verksamheten samt tagit fram och förankrat verksamhetsstrategier som ger en bra grund för styrningen.⁶ Detta ger myndigheterna bättre förutsättningar att snabbt ställa om sin verksamhet om det skulle behövas.

Arbetsförmedlingen är ett exempel på en sådan myndighet. Statskontoret hade under åren 2016–2019 ett flertal uppdrag att analysera myndigheten.⁷ Statskontoret konstaterade att styrningen successivt hade blivit mer sammanhållen och hade bättre förutsättningar att nå alla delar av myndigheten, även om det fortfarande fanns svagheter. Arbetet med budgeten och verksamhetsplaneringen hängde också samman bättre än tidigare. Statskontoret bedömde också att det skulle ge Arbetsförmedlingen bättre förutsättningar att sen ställa om verksamheten när resurserna minskade och uppdraget ändrades.⁸

⁶ Statskontorets webbplats. Fokusområden. *Regeringens styrning av större myndigheter*. (Hämtad 2023-10-05).

⁷ Statskontorets rapporter (2019:3, 2018:5 och 2016:5) om Arbetsförmedlingens interna styrning och förändringsarbete.

⁸ Statskontoret (2019). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*.

Den interna kulturen påverkar genomslaget för omställningen

Statskontoret har i flera studier sett att den interna kulturen påverkar myndighetsledningars möjligheter att få genomslag för sina beslut och intentioner.⁹ Den interna kulturen är de informella normer och värderingar som präglar verksamheten i en myndighet. Vår studie visar att den interna kulturen även kan påverka vilket genomslag snabba omställningar får.

Det underlättar vid snabba omställningar om kulturen inom myndigheten är sådan att personalen ser staten som en helhet, och ser sitt uppdrag som viktigt för samhället i stort. Det finns tecken på att så var fallet när Försäkringskassan fick ansvaret för att betala ut elstöd till hushållen. Försäkringskassan hade som utbetalande myndighet redan förmågan att hantera stora mängder utbetalningar.¹⁰ Det fanns också en tydlig vilja inom myndigheten att ta på sig detta uppdrag, även om elområdet ligger långt ifrån de förmåner som Försäkringskassan annars ansvarar för. Våra intervjupersoner förklarar att de inom Försäkringskassan i första hand ser sig som utbetalare av bidrag och ersättningar på socialförsäkringsområdet men att de som samhällsbärande verksamhet även behöver ha beredskap för att kunna betala ut andra förmåner i särskilda situationer där en mer generell utbetalande förmåga efterfrågas. Det fanns även sedan pandemin en vana bland personalen att snabbt ställa om. Våra intervjupersoner har också lyft fördelar med när myndigheten är lösningsorienterad och när den har självförtroende att den kan genomföra snabba förändringar på kort tid.

Vi ser i vår studie även andra exempel på vilken betydelse den interna kulturen har för att en myndighet ska kunna ställa om sin verksamhet:

-
- När Migrationsverkets verksamhet växte på grund ett kraftigt ökat antal asylsökande var personalen van att hantera ”här- och nu-frågor” och att ta initiativ. Det var en fördel i den situation som Migrationsverket då befann sig.¹¹

⁹ Se till exempel Statskontoret (2022). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans?*

¹⁰ Försäkringskassan. Pressmeddelande. (2022-12-01). *Elstödet – process och nuläge*. (Hämtad 2023-09-27). www.forsakringskassan.se

¹¹ Statskontoret (2017). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*.

-
- När Integritetsskyddsmyndigheten stod inför nya uppgifter i och med att GDPR trädde i kraft hade myndigheten engagerade medarbetare som värderade rättssäkerhet och kvalitet högt. Det skapade goda förutsättningar för myndighetens fortsatta utveckling. Men Statskontoret konstaterade att Integritetsskyddsmyndigheten behövde göra effektivitet till en starkare del av kulturen om myndigheten skulle kunna komma till rätta med sina problem med utdragna processer.¹²
-

En organisation där det är lätt att flytta resurser underlättar

Det underlättar vid en snabb omställning om det är förhållandevis lätt att flytta resurser mellan olika verksamheter inom myndigheten. Det förutsätter i sin tur att myndigheten har en organisation som stödjer denna möjlighet.

Värdet av att ha en flexibel organisation visade sig för Migrationsverket när antalet asylsökande ökade kraftigt hösten 2015. Den omorganisation som Migrationsverket hade gjort strax innan gjorde det lättare att flytta personal mellan olika verksamhetsområden inom regionerna. Regioncheferna hade långtgående mandat att hantera situationen utifrån de lokala förutsättningarna.¹³ Migrationsverket klarade av att öka volymen på sin verksamhet under hösten i fråga och anställda på myndigheten menar att den nya organisationen var en förutsättning för att Migrationsverket klarade av att ta emot alla nya asylsökande.¹⁴

När Migrationsverket sedan fick genomföra stora neddragningar när antalet asylsökande minskade igen, så hade myndigheten också nytta av den nya organisationen. Det gick exempelvis förhållandevis smidigt att flytta resurser inom regionerna. Men myndigheten var inte lika flexibel när det kom till att flytta resurser mellan olika regioner. Det berodde bland annat på att det saknades incitament för en region att hjälpa andra mer belastade regioner, eftersom det riskerade att försämra den egna regionens resultat.¹⁵

Det kan också finnas förhållanden som begränsar myndigheters möjligheter att skapa en flexibel organisation (se kapitel 3).

¹² Statskontoret (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*.

¹³ Statskontoret (2017). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*.

¹⁴ Riksrevisionen (2017). *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015*.

¹⁵ Statskontoret (2019). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*

Internt förändringsarbete kan göra myndigheten bättre rustad

Flera myndigheter bedriver omfattande interna förändringsarbeten som rör hela eller stora delar av myndigheterna. Det handlar till exempel om att digitalisera verksamheter, utveckla kulturen inom myndigheten, förbättra förutsättningarna för en stabil rättstillämpning eller allmänt förbättra ledning och styrning inom myndigheten. Vår studie visar att sådana förändringsarbeten kan göra att myndigheten står bättre rustad om den snabbt behöver ställa om sin verksamhet.

Den myndighet som har genomfört eller genomför ett internt förändringsarbete kan bland annat utveckla erfarenheter, kompetens, arbetssätt och infrastruktur i detta arbete som den kan använda om den behöver ställa om. Myndighetens personal kan också få en vana av att bedriva förändringsarbete i sig, vilket kan vara en hjälp vid en omställning.

Arbetsförmedlingen hade till exempel under en längre tid bedrivit ett omfattande förändringsarbete när myndigheten fick ställa om verksamheten på grund av att den fick minskade resurser och ett nytt uppdrag. Myndigheten fick då anpassa tidigare planering och mål med förändringsarbetet och i vissa delar formulera om dem.¹⁶

En stor del av Arbetsförmedlingens förändringsarbete handlade om digitalisering. Myndigheten hade utvecklat självservicejänster och digitala kontaktmöjligheter för arbetssökande och arbetsgivare. Statskontoret konstaterade precis när Arbetsförmedlingen stod inför omställningen att förändringsarbetet gjorde att myndigheten stod bättre rustad inför de ökade krav på digitalisering som den skulle ställas inför framöver.¹⁷ Myndigheten prioriterade sedan att genomföra både digitalisering och service på distans tidigare för moment och processer där den bedömde att myndigheten kunde göra det effektivt och med god kvalitet. Detta bidrog enligt myndighetens bedömning till att förbättra resultatet i kärnverksamheten under en tid då personalen var hårt belastad.¹⁸

¹⁶ Arbetsförmedlingen (2021). *Fenomenet Förnyelseresan*.

¹⁷ Statskontoret (2019). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*.

¹⁸ Arbetsförmedlingen årsredovisning 2019.

En fördel om det finns bra rutiner för personalfrågor och om det finns bra relationer med arbetstagarorganisationer

När en myndighet snabbt ska ställa om sin verksamhet behöver vissa grundläggande rutiner för olika personalfrågor finnas på plats. Annars riskerar omställningen att dra ut på tiden och det kan uppstå olika missförstånd inom myndigheten.

Migrationsverket sammanställde myndighetens lärdomar från när den behövde skala ned sin verksamhet 2017–2020, och konstaterar då till exempel att det behöver finnas rutiner och system för att hantera personalstatistik och hämta information om statlig anställningstid.¹⁹ Migrationsverket ser också att det behöver finnas tydliga definitioner av centrala nyckeltal, som årsarbetare och produktivitet.²⁰ Vi bedömer att lärdomarna är relevanta vid neddragningar, men också till stora delar när verksamheter snabbt behöver växa.

Det är även viktigt att myndigheten redan har goda relationer med arbetstagarorganisationerna innan de börjar genomföra en omställning. Migrationsverket skriver i sin sammanställning att relationerna mellan parterna under de inledande omställningsåren i delar var ansträngda. Det påverkade förhandlingsklimatet negativt och ledde till långdragna processer som gjorde att omställningen i slutändan tog onödigt lång tid.²¹

¹⁹ Migrationsverket (2022). *Rapport om lärdomar från omställning 2017–2020*.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

3 Kompetensförsörjning

Vår studie visar att myndigheter som på kort tid är tvungna att ställa om sin verksamhet ofta ställs inför utmaningar och risker när det gäller kompetensförsörjningen. I det här kapitlet beskriver vi dessa utmaningar och risker. Vi ger också exempel på erfarenheter om hur myndigheter kan hantera dessa utmaningar och risker.

Sammanfattande iakttagelser

- Kompetensförsörjning är en utmaning för myndigheter även vid normala omständigheter, men ställs på sin spets när myndigheter är tvungna att ställa om sin verksamhet. Det gäller till exempel oavsett om myndigheten ska skala upp eller ned verksamheter.
- Myndigheten behöver vara beredd på att omställningen i sig kan leda till att det inte går att använda kompetensen inom myndigheten på samma sätt som annars. Stora omställningar tar kraft för personalen, och erfarna medarbetare kan få ägna sig åt annat än sina huvudsakliga arbetsuppgifter.
- Att ha en strategisk kompetensförsörjning är centralt för att myndigheter ska kunna hantera de utmaningar när det gäller kompetensförsörjningen som uppkommer vid omställningar.
- Om myndigheten är tvungen att göra neddragningar kan det leda till att myndigheten förlorar kompetens genom att personal slutar, att den befintliga personalen får färre kompetensinsatser eller att personer även en tid efter det att omställningen har genomförts drar sig för att söka sig till myndigheten. Myndigheten behöver bland annat överväga om kompetensväxling kan vara ett alternativ till uppsägning, till exempel genom att låta medarbetare omskola sig till andra roller som myndigheten behöver. Myndigheten behöver också genomföra åtgärder för att se till att personer som inte omfattas av uppsägningarna säger upp sig själv.

- När en myndighet ska skala upp sin verksamhet, är det en fördel om det är förhållandevis lätt att flytta personal inom myndigheten. Att ta hjälp av andra myndigheter är också en viktig framgångsfaktor. Det finns till exempel flera fördelar med att myndigheter lånar personal av varandra.
-

Frågor om kompetensförsörjning ställs på sin spets vid omställningar

Kompetensförsörjning är en utmaning för myndigheter även vid normala omständigheter. Det är den frågan inom arbetsgivarpolitiken där myndigheterna ser störst utmaningar.²² I Arbetsgivarverkets kompetensbarometer från våren 2023 säger 88 procent av de myndigheter som svarade att de har brist på lämpliga sökanden när de rekryterar. Nästan hälften av myndigheterna som svarade sa dessutom att de har svårt att behålla personal.²³ Men dessa utmaningar om hur myndigheter ska kunna se till att de har rätt kompetens på plats ställs på sin spets när myndigheter är tvungna att ställa om sin verksamhet.

Myndigheten behöver ha en strategisk kompetensförsörjning

Vi bedömer att det är nödvändigt att en myndighet har en strategisk kompetensförsörjning för att myndigheten ska kunna hantera de utmaningar kring kompetensförsörjningen som följer med omställningar. Att en myndighet arbetar strategiskt med kompetensförsörjning innebär att den systematiskt analyserar vilken kompetens den behöver på kort och lång sikt för att myndigheten ska klara sina nuvarande och framtida uppgifter.²⁴ Arbetsgivarverket anger att myndighetschefernas ansvar för kompetensförsörjningen förutsätter ”såväl strategiskt som operativt arbete för lyckas attrahera, rekrytera, utveckla, behålla och avveckla den kompetens som behövs för att nå målen för verksamheten”.²⁵

²² Statskontoret (2020). *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten*.

²³ Arbetsgivarverket (2023). *Kompetensbarometern*. (Hämtad 2023-10-05). www.arbetsgivarverket.se/

²⁴ Statskontoret (2020). *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten*.

²⁵ Arbetsgivarverkets webbplats. *Kompetensförsörjning*. (Hämtad 2023-09-25). www.arbetsgivarverket.se

Genom att arbeta strategiskt med sin kompetensförsörjning kan myndigheterna skapa sig en god grund för att genomföra en eventuell omställning på ett så bra sätt som möjligt.

Myndigheten behöver arbeta med kompetensförsörjningsfrågor utifrån den speciella situation som myndigheten befinner sig i när den snabbt behöver ställa om. Det kan bland annat handla om att försöka hantera en del av de potentiella problem och framgångsfaktorer som vi identifierar i detta kapitel. Det kan till exempel handla om hur myndigheten bäst kan ta tillvara de erfarna medarbetarnas kunskaper, vilka åtgärder myndigheten ska vidta för att personal inte ska säga upp sig på egen hand vid neddragningar, och det kan handla om vilken samverkan kring kompetensförsörjningen myndigheten kan behöva ha med andra myndigheter. Det kan också handla om hur myndigheten kan använda konsulttjänster och hur de ska få ut mest nytta av dessa.

Arbetsgivarverket kan ge stöd vid större personalförändringar

Migrationsverket fick ett omfattande stöd från Arbetsgivarverket i personalfrågor både i samband med att Migrationsverket skalade upp verksamheten och i samband med att myndigheten drog ner verksamheten igen. Myndigheten fick bland annat stöd när det gäller MBL-förhandlingar, med att tolka och tillämpa lagar och avtal, samverkan med fackliga organisationer, tvisteförhandlingar samt villkorsfrågor för medarbetare som berördes av omställningen. Riksrevisionens rapport om Migrationsverkets neddragningar visar också att Arbetsgivarverket kan hjälpa myndigheter som ställer om sin verksamhet genom att sätta ihop ett expertteam med bland annat rådgivare, arbetsrättsjurister och förhandlare.²⁶ Företrädare för Arbetsgivarverket har i intervjuer med oss sagt att Riksrevisionens rapport ger en bra bild av vilket stöd Arbetsgivarverket kan ge till myndigheter som ska ställa om. Arbetsgivarverket erbjuder dessutom digitala utbildningar om det arbetsrättsliga regelverket kring omställningar.²⁷

²⁶ Riksrevisionen (2021). *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020*, s. 48.

²⁷ Arbetsgivarverkets webbplats. *Öppna utbildningar*. (Hämtad 2023-09-13). www.arbetsgivarverket.se/

Mer erfarna medarbetare kan få ägna sig åt annat än sina huvudsakliga arbetsuppgifter

Stora och snabba omställningar tar tid och kraft från personalen. Det gäller oavsett om det handlar om att myndigheten ska skala upp eller ned verksamheten. De erfarna är ofta tvungna att ta ett större ansvar vid omställningar. När verksamheten skalas ned kan de mer erfarna medarbetarna få sköta arbetsuppgifter som tidigare hanterades av personal som myndigheten har sagt upp. När verksamheten växer kan de mer erfarna medarbetarna få ansvar för att lära upp och utbilda nyanställda.

Ett exempel är när Migrationsverket skalade upp sin verksamhet. Myndigheten hade då en situation där de mer erfarna medarbetarna ägnade mycket tid till att introducera och handleda nyrekryterad personal. Enligt en rapport om omställningsarbetet som togs fram på uppdrag av arbetstagarorganisationer inom myndigheten, försvårade det myndighetens möjligheter att nå sina produktionsmål.²⁸

Myndigheter behöver alltså vara beredda på att en omställning inte bara påverkar kompetensförsörjningen på så sätt att personal antingen slutar eller börjar på myndigheten. Det kan också handla om att omställningen leder till att myndighetens mer erfarna medarbetare inte kan arbeta med sina huvudsakliga arbetsuppgifter i samma utsträckning som tidigare.

Utmaningar och överväganden myndigheter kan göra vid neddragningar

Både kvaliteten och effektiviteten i myndigheters verksamhet kan påverkas negativt vid stora och snabba neddragningar av personal. Kompetensbrist är ofta en viktig orsak till att kvaliteten eller effektiviteten sjunker under en omställning.²⁹

²⁸ Arbetstagar konsulterna (2017). *Omställningsvärk. Utmaningar för Migrationsverket.*

²⁹ Se till exempel Riksrevisionen (2021). *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020*, s. 39ff och *Arbetsförmedlingen årsredovisning 2020*.

Kompetens kan gå förlorad genom att personal slutar

Det är en utmaning för myndigheter att se till att de har rätt kompetens och bemanning för att genomföra uppdraget under en period då de är tvungna att minska verksamheten. Värdefull kompetens kan gå förlorad om myndigheten behöver säga upp personal. Men det finns också en risk att personer som inte omfattas av omställningen säger upp sig själva, till exempel på grund av den oro som ofta uppstår vid neddragningar. Det hände till exempel när Arbetsförmedlingen under våren 2019 varslade om uppsägningar. Då valde många medarbetare och chefer att själva avsluta sina anställningar. Det gjorde att myndigheten hade svårt att behålla relevant och kritisk kompetens. Myndigheten beskriver det som att personalrörligheten i vissa fall ledde till att ”rätt kompetens finns på fel geografisk plats”.³⁰

Även i samband med Migrationsverkets neddragningar sade personal som inte omfattades av uppsägningarna upp sig på egen begäran. Det innebar oförutsedda kompetensförluster för myndigheten.³¹

Personalen som blir kvar kan komma att få färre kompetensinsatser

Vid neddragningar kan myndigheter komma att behöva prioritera ned vissa aktiviteter eller verksamheter (se kapitel 6). Ett exempel på en aktivitet som prioriteras ned kan vara kompetensutvecklingsinsatser för personalen. Arbetsförmedlingen skriver till exempel i sin årsredovisning för 2019 att myndigheten har genomfört betydligt färre centralt anordnade kompetensutvecklingsinsatser för personalen än tidigare år. Anledningen var den omställningssituation som myndigheten befann sig i.

Ett annat exempel från Migrationsverket är att medarbetare i samband med att myndigheten kraftigt drog ned på verksamheten uppfattade att det inte längre fanns lika mycket utrymme att utveckla sin kompetens eller avancera till mer kvalificerade tjänster. Medarbetarna menade att det sänkte motivationen hos erfarna handläggare och beslutsfattare.³²

³⁰ Arbetsförmedlingen årsredovisning 2019.

³¹ Riksrevisionen (2021). *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020*.

³² Statskontoret (2019). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*

Stora neddragningar kan göra att en myndighet blir mindre attraktiv som arbetsgivare

Vid våra intervjuer framförs att det även finns en risk för att stora neddragningar gör att en myndighet blir mindre attraktiv som arbetsgivare en tid efter att omställningen har genomförts. Det kan göra att det blir svårare för myndigheten att rekrytera.

Myndigheter behöver göra flera överväganden vid neddragningar

Vid en neddragning är det särskilt viktigt att myndigheten ser över sin strategiska kompetensförsörjning både på kort och på längre sikt. Det handlar om hur myndigheten kan ha en god kompetensförsörjning i förhållande till sina uppgifter i en situation med lägre anslag.

Utöver detta har vi också identifierat ett antal andra överväganden som myndigheter behöver göra när det blir aktuellt med stora neddragningar. Vi har även identifierat åtgärder som myndigheter kan genomföra för att så långt som möjligt undvika att personal som inte ska sägas upp själva väljer att sluta.

Vår studie visar att myndigheten bland annat behöver överväga:

-
- *Om kompetensväxling kan vara ett alternativ till uppsägning.* Migrationsverket säger att en lärdom som de har dragit är att de i större utsträckning skulle ha använt sig av kompetensväxling som ett alternativ till att säga upp medarbetare. Under det sista omställningsåret identifierade myndigheten i ett tidigt skede vilka medarbetare som riskerade att omfattas av arbetsbrist, och erbjöd dem att omskola sig för att kunna utföra andra uppgifter som myndigheten behövde. Det ökade även möjligheterna för personalen att växla mellan ärendeslag och olika arbetsuppgifter. Om medarbetares kompetens blir bredare ökar myndighetens flexibilitet och konsekvenserna av eventuella turordningskretsar minskar.³³

³³ Migrationsverket (2022). *Rapport om lärdomar från omställning 2017–2020*.

- *Vilka risker som finns med att säga upp administrativ personal.* När neddragningar görs av administrativ personal finns det en risk för att deras arbetsuppgifter läggs över på annan personal. Ett sådant exempel är när mer välbetalda teamledare och beslutsfattare på Migrationsverket fick utföra administrativa uppgifter som tidigare hade skötts av assistenter och administratörer som hade sagt upp.³⁴
- *Vilka risker som finns med att införa ett generellt anställningsstopp.* Både Arbetsförmedlingen och Migrationsverket valde vid sina neddragningar att införa anställningsstopp. Syftet var att kraftigt signalera att det fanns krav på besparingar inom myndigheten och att begränsa möjligheten till nyrekryteringar.³⁵ Men det kan fortfarande finnas delar av myndigheten som behöver vara intakta eller som till och med behöver öka antalet anställda, även om myndigheten totalt sett behöver skala ned. Anställningsstoppet påverkade till exempel förvarsverksamheten inom Migrationsverket, som i motsats till myndigheten i stort behövde växa.³⁶ Myndigheten konstaterar i efterhand att anställningsstoppet inte fick de effekter den hade tänkt sig, utan snarare gjorde chefer som hade ett akut behov av att bemanna sin verksamhet frustrerade.³⁷

Åtgärder som myndigheter kan genomföra för att personal inte ska välja att sluta på egen hand vid en neddragning

Våra intervjuer och olika rapporter visar att myndigheter kan genomföra följande åtgärder för att minska risken att personal som inte ska sägas upp själva väljer att sluta.³⁸

³⁴ Statskontoret (2019). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*

³⁵ Migrationsverket (2022). *Rapport om lärdomar från omställning 2017–2020.*

³⁶ Statskontoret (2019). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*

³⁷ Migrationsverket (2022). *Rapport om lärdomar från omställning 2017–2020.*

³⁸ Se bland annat Migrationsverket (2022). *Rapport om lärdomar från omställning 2017–2020* och Riksrevisionen (2021). *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020.*

-
- *Omställningsprocessen bör hålla ett förhållandevis högt tempo.* En utdragen omställningsprocess kan skapa osäkerhet och oro hos personalen, och påverka arbetsmiljön negativt. Vid Migrationsverket ledde en förhållandevis lång omställningsprocess till att många medarbetare som inte omfattades av neddragningarna sade upp sig själva. Neddragningar är samtidigt en relativt långsam process. Migrationsverket bedömer att effekterna av personalminskningar uppnås först upp till ett år efter att beslutet om att förändra verksamheten tagits. Det är också viktigt med goda relationer med arbetstagarorganisationerna redan från början, som vi påpekade i kapitel 2.
 - *Gör så snabbt som möjligt klart för chefer och medarbetare hur arbetsbristen ser ut respektive hur den kommer att påverka den enskilda medarbetaren.* Ledningen bör så tydligt som möjligt beskriva bland annat vilka delar av verksamheten som berörs. På så sätt kan myndigheten minska risken för att personer säger upp sig själva.
 - *Vara klar och tydlig om ledningen inte är säker på utfallet.* Om ledningen är tydlig och transparent när den kommunicerar med medarbetarna så minskar risken att det sprids rykten och att personalen blir orolig. Under den period som ledningen inte är säker på hur utfallet kommer att bli bör den vara ärlig med det. En av våra intervjupersoner beskriver det som att det är viktigt att ledningen inte ger intrycket av att den försöker dölja något för medarbetarna.
-

Hur myndigheten kan hitta rätt kompetenser när den skalar upp

När en myndighet behöver skala upp sin verksamhet eller förändra sitt arbetssätt på grund av en ny uppgift blir det ofta svårt att hitta personer med rätt kompetens. Det gäller särskilt om myndigheten behöver skala upp verksamheten snabbt. Det finns många olika sätt för en myndighet att lösa kompetensförsörjningen – att myndigheten rekryterar ny personal, att delar av den befintliga personalen får nya arbetsuppgifter, att myndigheten lånar in personal från andra myndigheter eller att myndigheten tar in konsulter.

Vi har identifierat några kritiska överväganden som myndigheter behöver göra när det blir aktuellt att skala upp verksamheter. Det handlar om att sträva efter att det ska vara lätt att flytta personal inom myndigheten och att fundera på vilket stöd som myndigheten kan få av andra myndigheter.

Ta tillvara möjligheten att flytta personal inom myndigheten

När en myndighet snabbt behöver skala upp någon del av sin verksamhet är det en klar fördel om det är lätt för personalen att flytta mellan olika verksamheter, eller till en ny verksamhet som införs. Det förutsätter att myndigheten har en relativt flexibel organisation där det är förhållandevis enkelt att flytta personal, som vi såg i kapitel 2. Kompetensväxling kan också vara ett sätt att bidra till att personalen kan bli mer rörlig och ta nya arbetsuppgifter inom andra eller nya verksamhetsområden.

Möjligheten att flytta personal påverkas bland annat av hur medarbetarnas anställningsavtal är utformade. Myndigheten kan ha begränsade möjligheter att flytta personal internt inom myndigheten om de verksamhetsområden som gäller för de anställda enligt deras anställningsavtal är andra än de som följer med den nya uppgiften. Även vid neddragningar kan möjligheterna att flytta personal vara viktig.

Möjligheterna att flytta personal internt kan också påverkas av vilken finansieringsmodell en myndighet har och hur specialiserade de olika kompetenserna inom myndigheterna är. Integritetsskyddsmyndigheten tyckte exempelvis att det var svårt att flytta personal mellan olika områden på grund av att myndighetens olika sakområden ställde olika krav på medarbetarnas kompetens.³⁹

Ta hjälp av andra myndigheter och ge andra myndigheter stöd

Att ta hjälp av andra myndigheter kan vara en viktig framgångsfaktor för att så långt som möjligt kunna ha rätt kompetenser på plats när verksamheter ska skalas upp. Att redan i ett normalläge ha väl fungerande samarbeten med andra myndigheter förbättrar möjligheterna att genomföra en sådan omställning så bra som möjligt. Våra intervjuer visar också att generaldirektörens kontaktnät med andra myndigheter kan vara centralt för att myndigheten snabbt ska kunna få hjälp vid en omställning.

³⁹ Statskontoret (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*.

Om en myndighet får ett nytt uppdrag men saknar kompetens inom sakområdet är det i vissa fall ett alternativ att ta del av kompetenser hos andra myndigheter. Det kan handla om att andra myndigheter på olika sätt låter sin personal bidra med sin sakkunskap i omställningsarbetet, till exempel genom att ingå som referenspersoner i ett utvecklingsarbete. Ett exempel på samverkan mellan myndigheter är när regeringen gav ett gemensamt uppdrag till Försäkringskassan och Svenska kraftnät när Försäkringskassan skulle betala ut elstödet.⁴⁰

Ett annat sätt för en myndighet att ta del av kompetens som finns hos en annan myndighet är personallån. Tillväxtverket konstaterar i sin slutrapport om deras arbete med att betala ut stödet vid korttidsarbete att samarbete mellan myndigheter och att låna personal av andra myndigheter var två avgörande faktorer för att arbetet med stödet fungerade bra.⁴¹ Vi redogör närmare för när myndigheter lånar personal av varandra i nästa avsnitt.

Myndigheten kan också överväga hur den kan underlätta för andra myndigheter genom att hjälpa personal som har en tidsbegränsad anställning på den egna myndigheten vidare till nya anställningar. När Tillväxtverkets tillfälligt anställda som arbetade med korttidsstödet skulle sluta gjorde myndigheten insatser för att hjälpa dem vidare i arbetslivet och se till att staten kunde få nytta av den kompetens de skaffat sig. Tillväxtverket inventerade bland annat vilka myndigheter som kunde behöva personer med deras kompetens. Några myndigheter fick sedan också träffa en del av handläggarna.

Överväga om det går att använda konsulttjänster för att lösa kompetensförsörjningen

Att ta in konsulter kan vara ett sätt att snabbt förvärva kompetens när en myndighet behöver skala upp sin verksamhet. Vi ser i vår studie exempel på att myndigheter har använt konsulter för att på olika sätt hantera de

⁴⁰ Regeringsbeslut 2022-11-03 och 2023-01-19. *Gemensamt regeringsuppdrag till Försäkringskassan och Svenska kraftnät att vidta förberedande åtgärder i syfte att möjliggöra utbetalningar av elstöd.* www.regeringen.se

⁴¹ Tillväxtverket (2023). *Tillväxtverkets arbete med införande, handläggning och övrig hantering av stöd vid korttidsarbete. Slutrapport uppdrag 4 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2022.*

omställningar de har ställts inför. Exempelvis tog både Försäkringskassan och Tillväxtverket in konsulter i samband med utbetalningarna av elstödet respektive korttidsstödet.⁴² En undersökning visar att konsulter kan vara en lösning när en myndighet har svårt att rekrytera kompetens.⁴³

Det finns flera saker som myndigheter behöver tänka på i samband med att de använder konsulttjänster. I en rapport från 2018 presenterar Riksrevisionen kriterier för vad som är ett välgrundat beslut att använda konsulter, samt för vad som är en god kontroll över inköp av konsulter. Det handlar bland annat om att myndigheten i arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen analyserar sitt behov av konsulttjänster. Ett annat exempel är att myndigheten arbetar kontinuerligt med att bli en kompetent beställare och mottagare av konsulttjänster. Det senare kännetecknas exempelvis av att det är tydligt hur och när kunskapsöverföring ska ske mellan konsulter och myndigheten.⁴⁴

Att låna personal kan vara ett sätt att hantera en kompetensbrist under en begränsad period

Lån av personal har förekommit länge inom statsförvaltningen. Länsstyrelserna lånar ofta in och ut personal. Skatteverket och Kronofogden är andra myndigheter som har lånat ut mycket personal. Under 2022 publicerades en departementspromemoria som handlar om in- och utlåning av personal mellan myndigheter. En av utredningens centrala slutsatser är att myndigheterna borde nyttja möjligheten att låna personal i större utsträckning än vad de gör idag.⁴⁵

⁴² Tillväxtverket årsredovisning 2020 och Publikt (2023-02-14). *Bemanningsanställda ska jobba med elstödet*. (Hämtad 2023-10-10). www.publikt.se

⁴³ Arbetsgivarverket (2021). *Hur ska statsförvaltningen möta kompetensutmaningen på en förändrad arbetsmarknad?*

⁴⁴ Riksrevisionen (2018). *Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen*.

⁴⁵ Ds 2022:26. *En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter*.

När myndigheter med kort varsel behöver ställa om sin verksamhet kan inlån av personal vara ett flexibelt sätt att se till att de får rätt kompetens på plats. Migrationsverket fick till exempel hjälp av Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap med stabstöd när den skalade upp verksamheten hösten 2015.⁴⁶ I samband med att Tillväxtverket skötte korttidsstödet hade myndigheten under en period ett stort antal personer inlånade från andra myndigheter. Tillväxtverket lånade då personal bland annat från Bolagsverket, Energimyndigheten, Kronofogden, Naturvårdsverket, Skatteverket, Bolagsverket samt Statens Servicecenter. De personalgrupper som Tillväxtverket lånade in var personer till kundsupport och handläggare. Det handlade om såväl specifik kompetens som mer generell kompetens.⁴⁷

Det finns flera fördelar med att låna personal från andra myndigheter

Att låna in personal från andra myndigheter under en begränsad period kan vara ett relativt snabbt och enkelt sätt för en myndighet som ställer om att se till att myndigheten har rätt kompetens under omställningen. Att låna in personal kan ofta vara ett snabbare alternativ än att rekrytera eller upphandla kompetens. Om myndigheter i större utsträckning lånar in personal som den behöver under en begränsad period i stället för att nyrekrytera kan det också innebära ett mer effektivt nyttjande av statens resurser, samt förbättra kompetensutbytet och kompetensutvecklingen i staten som helhet.⁴⁸ Enligt Tillväxtverket bidrog inlånen av erfarna handläggare och sakkunniga till att myndigheten snabbt kunde börja genomföra den nya uppgiften. Men myndigheten konstaterar också att det

⁴⁶ Statskontoret (2017). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*.

⁴⁷ Tillväxtverket årsredovisningar 2020–2022.

⁴⁸ Ds 2022:26. *En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter*.

hade blivit lättare att samarbeta med andra myndigheter om det funnits avtal och bestämmelser som varit förberedda redan innan.⁴⁹

Det kan också finnas fördelar för den myndighet som lånar ut personal till en annan myndighet. Det kan till exempel handla om att en myndighet genom att låna ut personal bidrar till sina egna medarbetares kompetensutveckling. Medarbetare som har varit utlånade kan förhoppningsvis använda sina erfarenheter från lånet till att utveckla arbetet på den egna myndigheten när de kommer tillbaka.⁵⁰

Det är inte alltid en effektiv lösning att låna personal

Arbetsgivarverket bedömer att personallån uppfyller flera syften, och att möjligheterna för myndigheterna att låna personal av varandra är goda. De påpekar också att det kan vara aktuellt både att låna personal när det är kris och under mer normala omständigheter, men att utgångspunkten bör vara att personallån på heltid kan pågå i upp till sex månader med eventuell möjlighet till förlängning.⁵¹

Personallån är inte lika effektivt när en myndighet får ett nytt uppdrag som är permanent eller ska utföras under en längre tid. Det finns då en risk att myndigheten bygger upp kompetens hos den inlånade personalen som den sedan förlorar. I vår studie har vi också stött på andra begränsningar som kan finnas när det gäller att låna personal. Det handlar bland annat om att det kan vara svårt att hitta personal som matchar behoven och att processen åtminstone tidigare framstätt som för omständlig.

Vi har inom ramen för den här studien inte haft möjlighet att närmare analysera vilka möjligheter myndigheter har att låna ut personal. Men det är troligt att myndigheter inte alltid har så stora möjligheter att låna ut

⁴⁹ Tillväxtverket (2023). *Tillväxtverkets arbete med införande, handläggning och övrig hantering av stöd vid korttidsarbete. Slutrapport uppdrag 4 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2022.*

⁵⁰ Ds 2022:26. *En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter.*

⁵¹ Arbetsgivarverket (2023). *Personallån.* (Hämtad 2023-09-27). <https://kollektivavtaletpsa.arbetsgivarverket.se/>

personal. Det är sannolikt att efterfrågan på personal att låna inte sällan är större än utbudet.

Myndigheter kan förbereda sig för att underlätta för framtida lån

Myndigheter kan på olika sätt förbereda sig inför att eventuellt låna personal i framtiden. I den nämnda departementspromemorian om in- och utlån av personal beskrivs flera konkreta förberedelser som myndigheter kan göra.⁵² Vi redovisar några av dessa i nedanstående punktlista. På några ställen har vi byggt på med iakttagelser från våra intervjuer.

-
- Inventera personella resurser. Det handlar om att gå igenom vilka kompetenser myndighetens personal har samt vad dessa kompetenser betyder för verksamheten. En sådan inventering kan även vara bra att ha av andra anledningar, till exempel för att öka den egna beredskapsförmågan eller som grund för den strategiska kompetensförsörjningen.
 - Tänk igenom vilka andra myndigheter de kan samarbeta med och se till att ha väl fungerande kontakter med dem. Myndigheterna bör i detta så långt som möjligt använda forum som redan finns. Myndigheterna kan till exempel hitta varandra om de ingår i det samarbete över myndighetsgränser som kallas ”rörlighet i staten”. Det samarbetet innebär bland annat att anställda kan jobba tillfälligt på en annan myndighet. Många av de större myndigheterna har också byggt upp nätverk sinsemellan som går att använda även för detta.
 - Ta fram rutiner för hur myndigheten ska gå till väga för att låna in respektive ut personal.
 - Öva på att delta i in- och utlåning av personal. Genom att delta i lån får myndigheterna praktiska erfarenheter av de moment som ingår, och medarbetare som lånas ut kan bredda sin kompetens genom de erfarenheter hen får från andra arbetsuppgifter och verksamheter.

⁵² Ds 2022:26. *En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter.*

- Underlätta kontaktvägar mellan myndigheter. Myndigheterna bör i förväg veta och göra det tydligt hur den första kontakten ska fungera när det gäller att låna i eller ut personal.
-

4 Kommunikation med personal och allmänhet

Vår studie visar att kommunikationen med personalen och allmänheten är viktig när en myndighet ställer om sin verksamhet. I det här kapitlet redovisar vi utmaningar och risker kring den kommunikation som myndigheter ofta behöver ha under omställningar. Vi redogör också för erfarenheter som olika myndigheter har av att hantera dessa utmaningar och risker. Vi inleder med att redogöra för den interna kommunikationen och avslutar med den externa kommunikationen.

Sammanfattande iakttagelser

- En väl fungerande intern kommunikation kan skapa förståelse för och motivera personalen att genomföra de förändringar som myndigheten står inför.
 - När myndigheter ställer om behöver ledningen informera chefer och medarbetare om vilka beslut ledningen fattat och hur de planerar att genomföra dem. Ledningen behöver också vara tydlig med vad som ännu är osäkert. Kommunikationen behöver vara samordnad på alla chefsnivåer.
 - Första linjens chefer är nyckelaktörer vid omställningar, eftersom de både ska förmedla vad ledningen vill åstadkomma och motivera medarbetarna. Dessa chefer kan behöva särskilt stöd för att kunna kommunicera effektivt och ändamålsenligt under en omställning.
 - Myndigheter som ställer om behöver ofta svara på många frågor från media och från allmänheten. Det kan i vissa fall vara effektivt om myndigheten hanterar dessa frågor separat från myndighetens övriga kommunikationsverksamhet.
 - När myndigheten ska kommunicera om omställningen behöver den tänka igenom vad som är myndighetens ansvar och vad som ligger utanför deras ansvar att kommunicera om.
-

Personalen behöver förstå vad omställningen innebär

Nästan samtliga av våra intervjuade nämner att den interna kommunikationen har stor betydelse för att en omställning ska kunna genomföras på ett så bra sätt som möjligt. Det handlar bland annat om att alla berörda i myndigheten ska förstå vad omställningen innebär, för såväl myndigheten som för dem själva.

Om den interna kommunikationen eller styrningen däremot inte fungerar tillräckligt bra eller om styrsignalerna är motstridiga finns det en risk att personalen inte vet hur förändringen är tänkt att genomföras eller vad de ska prioritera. Vi ser exempel på detta i vår studie:

-
- När Integritetsskyddsmyndigheten fick ett utökat uppdrag och nya förutsättningar inledde myndigheten ett omfattande utvecklingsarbete för att hantera omställningen. En intervjuundersökning som Statskontoret genomförde inom ramen för en analys av myndigheten visade att flera medarbetare tyckte att det var otydligt vilka delar av det arbetet som var mest prioriterade. Det fanns också medarbetare som uppfattade att allt var prioriterat, och att det var svårt att hänga med i alla förändringar.⁵³
 - Vid Migrationsverkets neddragningar upplevde personalen till en början internkommunikationen som oenhetlig och motstridig. Enligt Riksrevisionen förvärrade det myndighetens problem med hög personalomsättning.⁵⁴ En lärdom som Migrationsverket vill förmedla till andra är att en myndighet som ställer om tidigt behöver planera för hur de ska kommunicera internt om omställningen och förankra budskap hos chefer så att de är förberedda på att företräda och förklara omställningen för medarbetare.⁵⁵
 - I samband med ombildningen av Polisen konstaterade Statskontoret att det saknades en samlad kommunikation om hur vägen framåt under genomförandet av den nya organisationen skulle se ut. I en

⁵³ Statskontoret (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*.

⁵⁴ Riksrevisionen (2021). *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020*.

⁵⁵ Migrationsverket (2022). *Rapport om lärdomar från omställning 2017–2020*.

intervjuundersökning framhöll medarbetare att kommunikationen fokuserade på målbilden för hur Polisen skulle se ut efter omorganisationen. De intervjuade ansåg att det fokuset inte svarade mot att många medarbetare hade en förväntan om att de skulle se förbättringar i sitt dagliga arbete, eller mot medarbetares behov av att se en plan för hur detta mål skulle nås.⁵⁶

Vi konstaterar sammanfattningsvis att en tydlig intern kommunikation ger bättre förutsättningar för att ge personalen en trygg och god arbetsmiljö. Det kan till exempel uppstå oro bland de anställda om myndigheten behöver säga upp personal, en oro som en tydlig intern kommunikation kan minska. En tydlig intern kommunikation kan också hjälpa till att motivera personalen att genomföra förändringar när myndigheten har fått en ny uppgift att utföra, eller när den ska ställa om sin verksamhet utifrån ett nytt uppdrag.

Myndighetsledningen behöver förankra sin bild av uppdraget

En omställning kan vara en turbulent tid för en myndighet, och förändringarna som följer av den kan ta både tid och kraft. Det är då särskilt viktigt att myndighetsledningen har fungerande kanaler för att effektivt förmedla och förankra ledningens bild av uppdraget hos personalen. Det visar flera av Statskontorets analyser av myndigheter som går igenom större förändringar.⁵⁷

När myndigheter är tvungna att ställa om sin verksamhet behöver ledningen informera chefer och medarbetare om vilka beslut ledningen har fattat och hur de planerar att genomföra dem. Ledningen behöver också vara tydlig med vilka konsekvenser av omställningen som fortfarande är osäkra, och som ledningen därför inte kan ge någon närmare information om.

⁵⁶ Statskontoret (2016). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 1 om genomförandearbetet.*

⁵⁷ Se till exempel Statskontoret (2021). *Myndighetsanalys av Statens historiska museer.*

När det precis har meddelats att en omställning kommer ske kan ledningen bland annat behöva kommunicera

- vad ledningen hittills vet, till exempel vilka beslut som är fattade och innehållet i dessa
 - vad ledningen inte vet något om, till exempel när ytterligare beslut kommer att fattas och vad de kommer att innehålla
 - hur ledningen ser på myndighetens förändrade situation eller nya uppgift.
-

När ledningen sedan vet mera om omställningen kan den bland annat behöva kommunicera

- hur ledningen planerar att bedriva arbetet med omställningen
 - hur denna planering kommer att beröra medarbetarna i olika delar av verksamheten
 - på vilket sätt medarbetarna kommer att få veta vad den innebär för deras egen del.
-

Vid neddragningar är det viktigt att ledningen så tydligt som möjligt beskriver hur arbetsbristen ser ut. På det sättet kan ledningen minska oron inom myndigheten och minska risken för att personer som inte kommer att beröras av uppsägningarna säger upp sig ändå.

Första linjens chefer är nyckelaktörer vid omställningar och kan behöva särskilt stöd

Statskontoret har i flera analyser sett att första linjens chefer är nyckelaktörer när myndigheter genomför ett omfattande förändringsarbete.⁵⁸ Den bilden stärks av den här studien. Såväl våra intervjuer som de rapporter som vi har läst visar att första linjens chefer har stor betydelse för om en omställning ska lyckas. De har både ansvar för att förmedla vad ledningen vill åstadkomma i organisationen och för att motivera medarbetarna.

⁵⁸ Statskontorets webbplats. Fokusområden. *Förändringsarbeten inom större myndigheter*. (Hämtad 2023-10-05). www.statskontoret.se

Hur väl första linjens chefer lyckas med sin uppgift påverkas av hur pass sammanhållen myndighetens interna styrning är och vilka förutsättningar de normalt har att utöva sitt ledarskap. Det behöver vara klart för dessa chefer inom vilka ramar de ska styra. Första linjens chefer behöver också ha ett sedan tidigare fungerande stöd och ett tydligt utrymme för sitt ledarskap. Vid ombildningen av Polisen konstaterade Statskontoret att många medarbetare tyckte att det saknades en samlad kommunikation om hur genomförandet av omorganisationen skulle bedrivas. Statskontoret bedömer att orsaken till detta var att organisationens linjechefer inte hade haft tillräckligt med tid eller möjligheter att leda förändringsarbetet.⁵⁹

Vår studie visar att första linjens chefer även kan behöva ett särskilt stöd vid en omställning för att kunna sprida information. Det kan konkret handla om att de ska kunna ge information till medarbetare personligen innan det går ut mer allmän information, eller att myndigheten tar fram olika typer av underlag som stöd för dessa chefer i sin kommunikation med medarbetarna.⁶⁰ Myndigheten behöver även samordna informationen om omställningen på alla chefsnivåer så att det i största möjliga mån går att undvika att det går ut motsägelsefulla budskap.

Myndigheten behöver få med sig personalen på omställningen

Myndigheten behöver få med sina anställda i en omställning. Forskning visar att en omorganisation tar kortare tid om organisationen har väl fungerande system för intern kommunikation och feedback.⁶¹ Detta är särskilt viktigt om det även finns ett högt förändringstryck utifrån, vilket också har varit fallet i de omställningar vi har studerat. Hur väl en myndighet lyckas få med sig eller skapa förståelse för omställningen hos medarbetarna är också förknippat med den interna kulturen. Relationen med arbetstagarorganisationerna är också viktig i denna del (se även kapitel 2).

⁵⁹ Statskontoret (2016). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 1 om genomförandearbetet*.

⁶⁰ Migrationsverket (2022). *Rapport om lärdomar från omställning 2017–2020*.

⁶¹ Statskontoret (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

Den generella bilden från de omställningar som vi har studerat är att myndigheterna har lyckats väl med att få till en mobilisering inom myndigheter för uppgiften, även om vi inte haft möjlighet att djupare undersöka myndigheternas interna liv. Vi har vid våra intervjuer sett konkreta exempel på hur myndigheter har använt kommunikation för att motivera personalen inför en omställning. Myndigheter har till exempel hänvisat till hur viktig omställningen är för samhället i stort. En synpunkt som framförs till oss är att myndighetens ledning och chefer behöver inse att alla medarbetare inte kommer att bli helt nöjda med omställningen, men att ledningen genom att vara tydlig i sin kommunikation kan komma en bra bit på vägen.

Myndigheter behöver ibland hantera många frågor från media och berörda

Myndigheter som ställer om sin verksamhet kan behöva hantera många frågor från media, från allmänheten eller från aktörer som mer direkt berörs av omställningarna. När till exempel dataskyddsförordningen infördes fick Integritetsskyddsmyndigheten mycket fler frågor om information och vägledning. Myndigheten fick många frågor till sin upplysningstjänst, och trycket på medarbetarna var i perioder hårt.⁶²

Ett sätt att hantera ett ökat inflöde av frågor är att försöka hantera dem separerat från myndighetens övriga verksamhet. När Försäkringskassan fick i uppdrag att administrera elstödet öppnade myndigheten ett nytt telefonnummer dit personer kunde ringa för att ställa frågor om just det.⁶³ Tillväxtverket inrättade också en tillfällig organisation för att hantera korttidsstödet, med en särskild funktion för kundsupport.⁶⁴

⁶² Statskontoret (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*.

⁶³ Försäkringskassan (2023). *Utbetalning av elstöd*. (Hämtad 2023-09-27). www.forsakringskassan.se

⁶⁴ Tillväxtverket (2022). *Tillväxtverkets arbete med införande, handläggning och övrig hantering av stöd vid korttidsarbete. Slutrapport uppdrag 4 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2022*.

Var tydlig med vad som är myndighetens ansvar att kommunicera om

När myndigheten ska kommunicera om omställningen behöver den tänka igenom vad som är myndighetens ansvar och vad som ligger utanför deras ansvar att kommunicera om. Vi har vid våra intervjuer sett att ledningen och chefer inom en myndighet kan behöva lägga en del tid på att urskilja vad myndigheten faktiskt ska kommunicera till media och enskilda eller företag som mer direkt berörs av omställningen.

5 Åtgärder som kan bidra till effektivitet i myndigheters verksamhet

Det finns många förhållanden som kan påverka hur effektivt myndigheters verksamhet fungerar under en omställning, bland annat förhållanden som beskrivs i andra delar av denna rapport. I detta avsnitt beskriver vi erfarenheter av hur IT-stöd, lättrorliga, så kallade agila arbetssätt och organisatoriska lösningar i vissa fall kan bidra till en effektivare verksamhet hos myndigheten under en omställning.

Effektivitet kan ses som förhållandet mellan å ena sidan hur väl myndigheten uppfyller sina mål och uppdrag, och å andra sidan hur mycket resurser myndigheten använder, samt verksamhetens kvalitet och resultat.

Sammanfattande iakttagelser

- Myndigheter måste ofta lägga betydande resurser på större omställningar. Det kan under en period innebära att myndigheten får sämre förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet eller att genomföra planerade effektiviseringar.
 - It-stöd, till exempel automatisering, kan i vissa fall bidra till att en ny operativ verksamhet som införs vid en omställning kan bedrivas mer effektivt. Men it-stöd som initieras med kort varsel kan också leda till att annan redan pågående it-utveckling behöver skjutas framåt i tiden.
 - Lättrorliga, så kallade agila, arbetssätt kan bidra till att myndigheten bättre kan anpassa sitt utvecklingsarbete till förändrade förutsättningar och till behov i den operativa verksamheten. Men det finns också vissa risker med sådana arbetssätt som myndigheten behöver ta hänsyn till.
 - I vissa fall kan en separat organisation bidra till att en ny operativ verksamhet kan införas på ett effektivt sätt eller att myndigheten kan minska belastningen på sin övriga verksamhet.
-

Myndigheter kan få svårare att bedriva verksamheten effektivt under en större omställning

När en myndighet behöver använda betydande resurser för att arbeta med en omställning kan det påverka kvalitet och resultat i verksamheten negativt. Det kan handla om att myndigheten behöver använda resurser för att genomföra neddragningar av personal, eller för att rekrytera och lära upp ny personal eller personal som byter arbetsuppgifter. Det kan också handla om att medarbetarna får sämre stöd i den operativa verksamheten när belastningen på stödfunktioner ökar på grund av en omställning. Vid neddragningar kan det vidare uppstå en kompetensbrist som kan påverka kvalitet och resultat i verksamheten negativt.

I de omställningar som ingår i vår studie finns flera exempel på att kvaliteten eller resultaten i myndigheternas verksamhet kan påverkas negativt under en omställning:

-
- Statskontoret konstaterade att omställningen och brister i den interna styrningen gjorde det svårare för Integritetsskyddsmyndigheten att nå goda resultat. Myndigheten behövde fokusera på att hantera många förändringar i lagstiftningen och nya förutsättningar.⁶⁵
 - Arbetsförmedlingen bedömde att myndighetens personalneddragningar, tillsammans med att systemstöd inte fanns på plats, under en period bidrog till sämre kvalitet i handläggningen av ärenden.⁶⁶
 - Riksrevisionen bedömde att Migrationsverkets omställning 2017–2020 hade negativ inverkan på myndighetens resultat. Myndigheten hade till exempel svårt att nå målen om tillgänglighet och service. Riksrevisionen bedömde att bristerna bland annat kunde förklaras av långa handläggningstider, kompetensbrist och avbrutna utvecklingsprojekt med anledning av omställningen.⁶⁷

⁶⁵ Statskontoret (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*.

⁶⁶ Arbetsförmedlingen årsredovisning 2019.

⁶⁷ Riksrevisionen (2021). *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020*.

- Statskontoret konstaterade i en studie av Pensionsmyndighetens inre effektivitet att myndighetens problem med att fullgöra sina uppgifter bland annat berodde på att myndigheten förberedde sig på att hantera nya pensionsförmåner.⁶⁸
-

It-satsningar och annat utvecklingsarbete kan bidra till att en ny operativ verksamhet blir mer effektiv

Flera av de omställningar som vi studerar har inneburit att myndigheten har utvecklat nya it-system, till exempel för ärendehandläggning och kontroll. Det finns exempel på it-satsningar som myndigheten i fråga bedömer har bidragit till stora besparingar. Tillväxtverket lyfter fram att den snabba robotiseringen av handläggningen och digitala arbetssätt var viktiga framgångsfaktorer i det inledande arbetet med korttidsstödet i början av coronapandemin. Tillväxtverket införde bland annat digitala assistenter som utförde automatiserade kontroller och bedömde att dessa assistenter bidrog till att korta ned handläggningstiderna och frigöra resurser hos handläggare för mer kvalificerat arbete.⁶⁹ Myndigheten uppskattade att robotiserad processautomation bidrog med 355 årsarbetskrafter.⁷⁰

Förutsättningarna att med hjälp av automatisering eller andra it-stöd effektivisera en ny operativ verksamhet som införs varierar. De beror bland annat på hur den nya uppgift som myndigheten ska utföra ser ut. Statskontoret har tidigare konstaterat att automatiserat beslutsfattande i dagsläget bara är lämpligt för ärendetyper av ”binär” art och där det helt går att översätta regelverket till en automatisk process och som innehåller få bedömningar. Regelverken kan genom sin utformning också ge mer eller mindre goda möjligheter för att effektivisera med hjälp av it-stöd och automatisering.⁷¹

⁶⁸ Statskontoret (2022). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*.

⁶⁹ Tillväxtverket årsredovisning 2020.

⁷⁰ Tillväxtverket (2023). *Tillväxtverkets arbete med införande, handläggning och övrig hantering av stöd vid korttidsarbete. Slutrapport uppdrag 4 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2022*.

⁷¹ Statskontoret (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten En studie av hur statliga myndigheter kan arbeta för att effektivisera sin ärendehandläggning*.

När omställningen medför att myndigheten måste genomföra nya it-satsningar kan det också innebära att en myndighet behöver skjuta fram andra it-projekt i tiden. Det kan i sin tur innebära att effektiviseringsvinsterna av planerade eller pågående it-arbeten i myndighetens befintliga verksamhet kommer att kunna realiseras först senare (Se kapitel 6).

Agila arbetssätt kan ge bättre förmåga att snabbt möta förändrade förutsättningar

Flera myndighetsrepresentanter som vi har intervjuat menar att agila arbetssätt på it-området har bidragit till att underlätta omställningar de varit med om. Agila metoder kan också användas i annat utvecklingsarbete hos myndigheterna.⁷² Arbetssättet möjliggör bland annat för myndigheten att kontinuerligt anpassa utvecklingsarbetet till förändrade förutsättningar och att bedriva arbetet mer verksamhetsanpassat.⁷³

Det agila arbetssättet innebär att ett utvecklingsarbete eller projekt organiseras i flera och kortare delprojekt som sedan kan byggas på till en helhet. Vart och ett av dessa delprojekt ska kunna bidra till konkreta resultat och värden i verksamheten. En viktig del av det agila arbetssättet är också att ha kontakt med och ta tillvara kunskap från dem som ska använda it-systemen under projektets gång.

Statskontoret har i tidigare studier konstaterat bland annat att det agila arbetssättet kan innebära fördelar när det gäller att fort genomföra en förändring, när det gäller att kontinuerligt modifiera förändringsarbetet och när det gäller att göra medarbetare delaktiga i förändringsarbetet. Statskontoret bedömde till exempel att agila metoder gav Pensionsmyndigheten bättre förutsättningar att utveckla myndighetens stödssystem på ett verksamhetsanpassat sätt.⁷⁴

⁷² Statskontoret (2022). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*.

⁷³ Statskontorets webbplats. Fokusområden. *Förändringsarbeten inom större myndigheter*. (Hämtad 2023-10-05). www.statskontoret.se. Statskontoret (2022). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*.

⁷⁴ Statskontorets webbplats. Fokusområden. *Förändringsarbeten inom större myndigheter*. (Hämtad 2023-10-05). www.statskontoret.se och Statskontoret (2022). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*.

Men Statskontoret har också i sina studier sett risker med det agila arbetssättet. Erfarenheter från Statskontorets studier visar att ledningen behöver ha ett tydligt grepp om utvecklingsarbetet och fatta strategiska beslut eftersom det annars finns en risk att det skymmer myndighetens långsiktiga mål. Det finns också ett behov av att kontinuerligt kommunicera inom myndigheten när inriktningen för arbetet förändras och att övriga verksamheter i organisationen ställer om i samma takt som digitaliseringen för att ha kapacitet att ta emot nya it-stöd.⁷⁵ Statskontoret konstaterar också i en studie av Pensionsmyndigheten att om det saknas mer genomarbetad dokumentation inför och under ett utvecklingsarbete som drivs agilt kan det bli svårare för de hos myndigheten som inte är inblandade i arbetet att få insyn, att det kan bli svårare att kvalitetssäkra och förankra verksamheten samt att det kan bli svårare för ledningsgruppen och styrelsen att följa hur arbetet går.⁷⁶

En separat organisation kan bidra till fokus i genomförandet eller att belastningen inte ökar på annan verksamhet

När en myndighet får en ny uppgift kan det i vissa fall underlätta och öka fokuset i genomförandearbetet om den nya operativa verksamheten får en separat placering i organisationen. Det kan också bidra till att den övriga verksamheten inte behöver belastas i onödan. När en uppgift ska genomföras snabbt kan det också finnas skäl att fundera på hur det kan gå att skapa effektivare beslutsgångar. Det kan till exempel handla om att möjliggöra snabbare och tätare avstämningar med ledningen. Men förutsättningarna att minska belastningen på övrig verksamhet kan variera.

Ett exempel på en separat organisationslösning är att Försäkringskassan valde att hantera sitt uppdrag att betala ut elstödet i en separat organisation. De införde också en temporär kundsupport med ett eget telefonnummer.⁷⁷ Det var många olika delar av organisationen som involverades i arbetet med genomförandet, bland annat försäkrings-

⁷⁵ Statskontorets webbplats. Fokusområden. *Förändringsarbeten inom större myndigheter*. (Hämtad 2023-10-05).

⁷⁶ Statskontoret (2022). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*.

⁷⁷ Försäkringskassan. *Film om hur Försäkringskassan arbetat med elstödet*. (Hämtad 2023-10-05). <https://www.youtube.com/watch?v=JvCScjH7Dq0>.

avdelningarna och IT. Myndigheten valde att hantera elstödet i ett helt separat system för att minimera riskerna för den ordinarie verksamheten.⁷⁸

Ett annat exempel är att Tillväxtverket byggde upp en ny temporär avdelning för handläggning och kontroll samt en tillfällig avdelning för kundsupport i samband med att den skulle ansvara för korttidsstödet. Myndigheten såg fördelar i de kortare beslutsvägar och den flexibilitet den hade som en mindre myndighet. En framgångsfaktor som myndigheten såg var även att de kunde använda sina resurser flexibelt, där ett stort antal medarbetare fick nya roller och arbetsuppgifter i den nya organisationen kring stödet.⁷⁹ I Tillväxtverkets fall krävde korttidsstödet resurser från så gott som hela myndigheten och ledde till undanträngning av annan verksamhet.⁸⁰

⁷⁸ Försäkringskassan. Pressmeddelande. (2022-12-01). *Elstödet – process och nuläge*. (Hämtad 2023-09-27). www.forsakringskassan.se

⁷⁹ Tillväxtverket årsredovisning 2020.

⁸⁰ Tillväxtverket (2023). *Tillväxtverkets arbete med införande, handläggning och övrig hantering av stöd vid korttidsarbete. Slutrapport uppdrag 4 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2022*.

6 Prioriteringar, konsekvenser och risker vid omställningar

I detta kapitel redogör vi för vissa konsekvenser som kan uppstå till följd av att en myndighet med kort varsel eller under en förhållandevis kort tid genomför en omställning. Konsekvenserna kan till exempel handla om att arbetet med omställningen tränger undan annan verksamhet hos myndigheten. Vi diskuterar också myndigheters riskhantering vid en omställning.

Sammanfattande iakttagelser

- För att en myndighet snabbt ska kunna genomföra en omställning behöver den ofta ta i anspråk resurser från annan verksamhet hos myndigheten. Men när myndigheten omprioriterar resurser till att genomföra omställningen kan det samtidigt medföra konsekvenser och risker, till exempel att annan verksamhet prioriteras ner eller att kvaliteten i verksamheten minskar.
- När en myndighet ska genomföra ett nytt utvecklingsarbete i samband med en omställning kan myndigheten vara tvungen att skjuta upp utvecklingsarbete som redan pågår, till exempel pågående it-projekt. Det kan i sin tur leda till att möjligheter att effektivisera verksamheten skjuts framåt i tiden, men också till att det uppstår andra kostnader.
- I vissa fall kan myndigheter bidra till att behålla effektiviteten under en omställning genom att fortsätta arbeta med it-satsningar som syftar till att effektivisera verksamheten. Men samtidigt kan förutsättningarna för att genomföra sådana effektiviseringar vara sämre under en omställning. Det kan till exempel bero på att resurserna för it-utveckling behövs för en ny uppgift eller att personalen redan har en högre belastning på grund av omställningen.
- Belastningen på stödverksamhet som ekonomi, HR och juridik ökar ofta under en omställning. Det kan bidra till att den operativa verksamheten får ett sämre stöd eller att chefer eller medarbetare i den operativa verksamheten får ta över administrativa uppgifter. Det kan i sin tur påverka kvalitet och resultat i den operativa verksamheten.

- Även ledningsstrukturer kan bli ansträngda under en omställning, vilket kan påverka myndighetens förmåga att driva strategiska frågor. Det kan i sin tur påverka effektiviteten i verksamheten.
 - Det är viktigt att myndigheten följer och har beredskap för att hantera eventuella konsekvenser och risker i arbetet med omställningen. Bland annat kan myndigheten behöva göra en riskanalys och vid behov vidta åtgärder.
-

Konsekvenser av prioriteringar som myndigheten kan behöva göra vid en omställning

Myndigheter behöver lägga arbetstid och andra resurser på att genomföra en omställning. Beroende på om omställningen handlar om att göra neddragningar, att utveckla och bemanna en ny operativ verksamhet eller att ställa om stora delar av sin verksamhet utifrån ett nytt uppdrag så kan omställningen ta i anspråk olika mycket arbetstid och andra resurser från olika delar av myndighetens verksamhet.

När resurser tas i anspråk för en omställning kan myndigheten behöva prioritera ned andra aktiviteter eller annan verksamhet. Exempelvis konstaterade Integritetsskyddsmyndigheten i sin årsredovisning att dess absoluta prioritet under 2018 var att genomföra arbete med dataskyddsreformen och att hantera det ökade behovet av vägledning och stöd som följt av reformen. Myndigheten konstaterar också att arbetet med vissa andra verksamheter därför delvis hade fått stå tillbaka.⁸¹ Tillväxtverket konstaterade att korttidsstödet krävde resurser från så gott som hela myndigheten och att detta innebar undanträngningseffekter och en stor ansträngning särskilt för stödfunktioner och system.⁸²

Vi har också sett att när bland annat personalresurser tas i anspråk för en omställning kan det ha konsekvenser för bland annat myndigheternas utvecklingsarbete, för stödfunktionernas arbete och för annat arbete med strategiska frågor vid myndigheter.

⁸¹ *Datainspektionens årsredovisning 2018.*

⁸² Tillväxtverket (2023). *Tillväxtverkets arbete med införande, handläggning och övrig hantering av stöd vid korttidsarbete. Slutrapport uppdrag 4 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2022.*

En omställning kan tränga undan pågående eller planerade utvecklingsprojekt

Flera av de myndigheter som vi har studerat har varit tvungna att skjuta fram eller sakta ned arbetet med redan pågående eller planerade it-projekt på grund av den omställning de skulle genomföra.

-
- Vid Pensionsmyndigheten innebar arbetet med det nya inkomst-pensionstillägget att utvecklingsprojektet för NextGen fick skjutas framåt i tiden. Det är ett it-system som ska ersätta det systemstöd för pensionsadministrationen som i dag finns hos Försäkringskassan. När NextGen sköts fram behövde livslängden i de befintliga systemen förlängas – med ökade kostnader som följd.⁸³
 - Tillväxtverket konstaterade att under större delen av 2020 rörde allt utvecklingsarbete stödet för korttidsarbete. Det innebar undanträngning av bland annat systemutveckling. Till exempel sköts vissa insatser som gällde förbättringar av befintliga projekt- och företagsstöd framåt en tid.⁸⁴
 - Migrationsverket sköt 2018 fram införandet av en digitaliserad handlägningsprocess av asylärenden med hänvisning till det pågående omställningsarbetet.⁸⁵
 - Försäkringskassan konstaterar att det finns undanträngningseffekter i samband med elstödet i form av att myndigheten sköt upp ett planerat projekt som skulle kunna effektivisera myndighetens hantering av förmåner.⁸⁶
-

⁸³ Pensionsmyndigheten (2022). *Pensionsmyndighetens Budgetunderlag – del 1. Budgetåren 2023–2025. Sammanfattning samt administrationskostnader.* (2022-02-17).

⁸⁴ Tillväxtverket årsredovisning 2020. Tillväxtverket (2023). *Tillväxtverkets arbete med införande, handläggning och övrig hantering av stöd vid korttidsarbete. Slutrapport uppdrag 4 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2022.*

⁸⁵ Riksrevisionen (2021). *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020.*

⁸⁶ Försäkringskassan (2023). *Utgiftsprognos för budgetåren 2023–2026. Juli 2023.*

Men det finns också exempel på myndigheter som har prioriterat utvecklingsarbete under en omställning. Arbetsförmedlingen valde att fortsätta ett utvecklingsarbete om ledarskap och digitalisering i samband med neddragningen. Myndighetens it-verksamhet fick behålla mycket av sina resurser trots att förvaltningsanslaget minskade. Som nämns i kapitel 2 prioriterade Arbetsförmedlingen att tidigarelägga både digitalisering och service på distans för moment och processer. Myndigheten menar att detta har bidragit till att den nått bättre resultat än annars i kärnverksamheten. Under anställningsstoppet som då rådde gavs också dispens för att rekrytera till tjänster inom dessa båda prioriterade områden.⁸⁷

En högre belastning på stödverksamheter vid en omställning kan leda till att stödet till den operativa verksamheten försämras

Vår studie visar att belastningen på myndigheternas stödfunktioner ofta ökar under en omställning. HR-funktioner belastas vid större personalförändringar som innebär rekryteringar eller neddragningar. Myndigheternas rättsavdelningar och ekonomiavdelningar tenderar också att belastas mer vid större omställningar.

Om belastningen på rättsavdelningen ökar till följd av en omställning finns det till exempel en risk att den inte kan ge ett lika bra stöd till den övriga verksamheten vilket kan påverka den rättsliga kvaliteten negativt. Det kan i sin tur leda till minskad rättssäkerhet. När Migrationsverket skalade ned verksamheten ansåg planeringsavdelningen att de föreslagna neddragningarna av stödverksamheten medförde vissa risker. Det ledde till att bland annat rättsavdelningen inte kom att göra lika stora besparingar som myndigheten först hade planerat.⁸⁸

Om stödfunktioner blir eftersatta kan det även leda till myndigheten inte kan utnyttja sina resurser lika effektivt. När Migrationsverket behövde göra stora neddragningar 2018 var det framför allt assistenter och administratörer i den operativa verksamheten som fick lämna myndigheten. Statskontoret konstaterade 2019 att flera av deras uppgifter i stället fick

⁸⁷ Arbetsförmedlingen årsredovisning 2019.

⁸⁸ Migrationsverket (2019). *Uppdaterade planeringsförutsättningar för 2020–2022*. (2019-10-04).

skötas av dyrare funktioner, som teamledare och beslutsfattare.⁸⁹ När Polisen ombildades till en sammanhållen myndighet innebar en minskad budget för stödverksamheterna att kvaliteten i stödet till kärnverksamheten försämrades. HR uppgav bland annat att väntetiderna vid rekryteringar blev längre och ekonomiavdelningen uppgav att upphandlingar tog längre tid och att de gav lägre service vid framför allt inköp.⁹⁰

Strategisk ledning och styrning kan bli eftersatt som följd av en omställning

Stora omställningar belastar ofta verksamhets- och ledningsstödet. Avdelningschefer och ledningsstöd kan till exempel behöva hantera många operativa frågor relaterade till omställningen. Det kan göra att de inte på samma sätt som tidigare kan arbeta med myndighetsövergripande strategiskt arbete, och det kan leda till att strategiska diskussioner och uppgifter prioriteras ned. Så var fallet när flera museer slogs samman till Statens historiska museer. På grund av resursbrist rekryterade myndigheten inte mer personal. Det ledde till hög arbetsbelastning på lednings- och verksamhetsstöd. Det ledde i sin tur till att de strategiska diskussionerna fick mindre utrymme, exempelvis arbete med säkerhetsfrågor, digitalisering och it.⁹¹

Ett annat exempel är Migrationsverket som prioriterade ned vissa strategiska frågor när myndigheten skalade upp verksamheten till följd av det stora antalet asylsökande hösten 2015. Den prioriterade till exempel bort arbetet med att ta fram en verksamhetsstrategi.⁹²

⁸⁹ Statskontoret (2019). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*

⁹⁰ Statskontoret (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport.*

⁹¹ Statskontoret (2021). *Myndighetsanalys av Statens historiska museer.*

⁹² Statskontoret (2017). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation.*

Konsekvenser av avvägningar när myndigheten utvecklar och inför en ny operativ verksamhet

Myndigheten kan också behöva göra avvägningar mellan olika önskvärda utfall när den ska genomföra en ny uppgift snabbt, till exempel avvägningar mellan att snabbt få till stånd en ny fungerande verksamhet och att nå upp till en önskad kvalitet i verksamheten.

Det kan handla om att en myndighet behöver förenkla ärendehandläggningen för att snabbt kunna hantera ett stort antal ärenden. Men det finns också en risk att sådana förenklingar leder till att ärendehandläggningen blir mindre transparent och rättssäker. Ett exempel på det var utbetalningen av den första omgången av regeringens krisstöd till idrott och kultur under pandemin. I vissa fall utredde inte myndigheter som betalade ut stödet ärendena tillräckligt. Det ledde i sin tur till bristande transparens och skapade mer arbete för de organisationer som betalade ut stödet. I senare stödomgångar förbättrades hanteringen och träffsäkerheten av vissa stöd genom att regeringen gjorde vissa justeringar baserat på lärdomar från den första stödomgången.⁹³

Ett uppdrag om att ställa om kan också följas av ytterligare uppdrag eller ändringar i lagar och förordningar. Detta kan till exempel innebära att myndigheten behöver förändra sin ärendehandläggning eller sitt systemstöd eller bygga ny funktionalitet i det vilket kan leda till att myndigheten behöver göra ytterligare avvägningar. Sådana ändringar gjordes till exempel i samband med Tillväxtverkets arbete med korttidsstödet.⁹⁴

Myndigheten behöver analysera konsekvenser och risker vid ett snabbt genomförande

När en omställning sker förhållandevis snabbt eller om den berör hela myndighetens verksamhet kan det vara svårare för myndigheten att överblicka konsekvenserna av den och riskerna i verksamheten kan vara större. Det är inte ovanligt att en snabb omställning behöver följas av ytterligare förändringsarbete hos myndigheten. Det kan handla om sådant

⁹³ Riksrevisionen (2022). *Operation Rädsla branschen – statens krisstöd till idrott och kultur under coronapandemin*.

⁹⁴ Tillväxtverket årsredovisning 2020.

som myndigheten temporärt avgränsade bort under ett snabbt genomförande eller om brister som har visat sig först när en ny verksamhet har varit i gång ett tag. Det kan också handla om att myndigheten behöver anpassa verksamheten till ytterligare regeländringar som genomförs först efter det att den större omställningen genomförd. Det finns därför flera skäl att myndigheter som ställer om behöver följa konsekvenserna av och riskerna vid en omställning.

Myndigheten behöver arbeta aktivt med riskhantering under en omställning

De myndigheter som regeringen har beslutat ska följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ska arbeta systematiskt med riskanalyser och vid behov vidta åtgärder.⁹⁵ Ekonomistyrningsverket (ESV) konstaterar att det bland annat handlar om att myndigheten ska identifiera och hantera de risker som gör att myndigheten inte kan fullgöra sin uppgift, nå verksamhetens mål eller följa rättsliga krav, hushålla med resurser eller bedriva verksamheten effektivt.⁹⁶ Även övriga statliga myndigheter ska arbeta med riskhantering i sin styrning.⁹⁷

Myndigheterna ska vid behov uppdatera sina riskanalyser. Enligt ESV kan ett sådant finnas behov när myndigheten får en ny eller förändrad uppgift eller annat uppdrag.⁹⁸ I våra intervjuer lyfts bland annat fram att det är viktigt att arbeta aktivt med och följa risker vid en omställning.

I vår studie ser vi exempel på hur myndigheter kan bedriva en aktiv riskhantering vid omställningar:

-
- Integritetsskyddsmyndigheten genomförde en omfattande riskanalys 2019 och identifierade ett stort antal risker i verksamheten. Statskontoret konstaterade i sin analys av Integritets-
-

⁹⁵ Se förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁹⁶ Ekonomistyrningsverket (2022). *Intern styrning och kontroll på myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen*.

⁹⁷ Se bland annat förordningen (1995:1300) om myndigheters riskhantering.

⁹⁸ Ekonomistyrningsverkets webbplats. Intern styrning och kontroll. *Analysera väsentliga risker i verksamheten*. (Hämtad 2023-10-05). www.esv.se/

skyddsmyndigheten att myndigheten också höll på att åtgärda dessa brister genom bland annat utvecklingsarbeten på många områden. Statskontoret gick igenom riskanalysen och bedömde att den var en bra grund bland annat för myndighetens utvecklingsarbeten.⁹⁹

- Tillväxtverket anger i årsredovisningar att förberedelse tiden för att hantera stödet för korttidsarbete var extremt kort, och att myndigheten därför löpande bedömde riskerna med uppdraget samt genomförde åtgärder för att hantera dessa risker. Myndigheten förändrade vissa processer och rutiner samt avsatte mer juridiska resurser efter att de hade identifierat vissa förvaltningsrättsliga brister.¹⁰⁰

Det kan vara svårt för myndigheter att överblicka samtliga konsekvenser av en omställning

Som vi har sett ovan kan omställningar medföra både direkta och indirekta konsekvenser för verksamheten. Det kan finnas både positiva och negativa konsekvenser, som sammantaget kan vara svåra att överblicka. Om omställningen innebär att myndigheten utvecklar välfungerande agila arbetssätt eller en effektivare handläggning är det exempel på positiva konsekvenser, medan kompetensbrist eller att myndigheten blir mindre attraktiv som arbetsgivare under en tid efter neddragningar är exempel på negativa konsekvenser. En positiv indirekt konsekvens kan uppstå när myndigheter lånar in personal. Förutom att täcka resursbristen på kort sikt kan inlåning av personal få positiva effekter på lång sikt, exempelvis genom kompetensöverföring. I en intervjuundersökning uppger myndigheter som har lånat in personal att inlåningen kan komma att bidra till att verksamheten utvecklas på lång sikt. Det säger både myndigheter som lånar in och som lånar ut personal.¹⁰¹

⁹⁹ Statskontoret (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*.

¹⁰⁰ Tillväxtverket årsredovisningar 2020 och 2021.

¹⁰¹ Arbetsgivarverket (2021). *Hur ska statsförvaltningen möta kompetensutmaningen på en förändrad arbetsmarknad?*

Det kan också vara svårt att överblicka långsiktiga konsekvenser och kostnader som följer av en omställning. Det finns en risk att omställningar leder till att annan verksamhet blir undanträngd eller att önskade effektiviseringar uteblir, som för Migrationsverket vid deras neddragningar.¹⁰² Om myndigheter behöver dra ned på verksamheten under en längre tid eller helt stoppa långsiktigt utvecklingsarbete kan det bland annat tillkomma nya kostnader när myndigheten ska återuppta verksamheten. Exempelvis kan det ha kommit ny teknik eller skett annan utveckling av it-stöd på området under tiden arbetet pausades som gör att delar av det tidigare arbetet behöver göras om eller anpassas till nya förutsättningar. Det gör att det kan ta tid och bli kostsamt när myndigheten vid ett senare tillfälle ska återbemanna projektet med rätt kompetens. Det kan gälla kostnader som är både svåra för myndigheten att tydligt beskriva och äska medel för. Å andra sidan kan ny teknik göra att myndigheten kan bedriva arbetet mer effektivt, vilket i sådana fall skulle kunna minska eventuella kostnader.

¹⁰² Riksrevisionen (2021). *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020*.

7 Regeringens styrning och samspel med myndigheter

I detta avsnitt beskriver vi hur regeringens styrning och samspel med myndigheter kan vara viktiga när en myndighet ska ställa om sin verksamhet. Vi urskiljer också några generella förhållanden som kan vara viktiga för att denna styrning och detta samspel ska fungera väl.

Sammanfattande iakttagelser

- När en omställning ska genomföras med kort varsel kan Regeringskansliet och myndigheten på kort tid behöva klargöra till exempel hur omställningen praktiskt kan genomföras, rättsliga förutsättningar, finansieringsbehov och vilka konsekvenser omställningen kan få för myndighetens verksamhet.
- Dialogen och andra kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheten är ofta viktiga för att få nödvändig information och kunskap när omställningen ska genomföras under förhållandevis kort tid. En dialog som inleds tidigt bidrar också bland annat till att ge myndigheten mer framförhållning och tid att planera.
- Det bidrar positivt vid en omställning om det redan tidigare finns en förtroendefull dialog mellan Regeringskansliet och myndigheten och om myndigheten är tydlig och transparent med sina bedömningar. Det kan också finnas risker vid en dialog, till exempel att den information som utbyts tolkas olika av de som deltar i dialogen eller att nödvändig information inte kommer fram.
- Det kan också bidra positivt om det finns tydliga former för dialogen vid en omställning. Det kan till exempel handla om att det finns tydligt utpekade kontaktpersoner eller personer med samordningsansvar hos både Regeringskansliet och hos myndigheten. I vissa fall kan tidsbegränsade organisatoriska lösningar underlätta kraftsamling och samordning inom Regeringskansliet.

- Regeringens styrning behöver vara tydlig och ge förutsättningar för myndigheterna att genomföra omställningen. Det kan innefatta att ha realistiska förväntningar på och underlag om myndighetens möjligheter att genomföra effektiviseringar eller besparingar under en omställning.
 - Regeringen behöver följa myndighetens arbete med omställningen och vara beredd att ge ny eller förändrad styrning.
-

Regeringen behöver ha relevant information och kunskap inför en omställning

När en omställning meddelas med kort varsel kan förändringens konkreta innebörd och hur den praktiskt kan genomföras på det mest effektiva sättet behöva klargöras på kort tid. Det kan till exempel handla om att reda ut rättsliga förutsättningar, vilka lösningar som är mer eller mindre kostsamma för myndigheten, möjligheter till avgränsningar eller tidplaner. Även eventuella behov av finansiering och andra konsekvenser av en omställning för myndighetens verksamhet kan behöva klargöras. Regeringskansliet behöver i en sådan situation i regel inleda en dialog med berörda myndigheter för att tidigt och snabbt skaffa sig relevant information och kunskap för att ta fram beredningsunderlag för styrning och för att bedöma konsekvenser av olika vägval.

Vid omställningar där det finns mer tid eller där omställningen ska genomföras över en längre tidsperiod finns det andra sätt att ta del av myndigheters kunskap och bedömningar. Regeringen har i olika omställningar som vi har studerat gett myndigheter i uppdrag att analysera en fråga och sedan återrapportera, eller utrett och remitterat frågan till berörda myndigheter och organisationer. Mot bakgrund av en genomgång av de största reformer som infördes i Sverige 2000–2017 konstaterar Riksrevisionen att regeringens beslutsunderlag inför stora reformer behöver utvecklas. Riksrevisionen konstaterar att om regeringen i så stor utsträckning som möjligt har genomarbetade beslutsunderlag inför större reformer skulle det öka möjligheten för den att fatta välinformerade beslut, och bidra till effektivare och mer transparenta prioriteringar av reformer och resurser.¹⁰³

¹⁰³ Riksrevisorns årliga rapport 2023.

Dialogen med myndigheter är viktig när en omställning ska genomföras snabbt, men där finns också risker

Dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheten är viktig eftersom den kan bidra med viktig information och kunskap som behövs inför det att regeringen ska fatta beslut om styrning. Regeringskansliet kan genom dialogen med myndigheten ta del av myndighetens kunskap och bedömningar, utan långa ledtider. Dialogen kan också kompletteras genom att myndigheter lämnar skriftliga underlag. Dialogen ger även myndigheten bättre framförhållning så att myndigheten kan förbereda sig och planera för omställningen.¹⁰⁴ Arbetsgivarverket säger i en intervju att framförhållning och tid för planering hos myndigheten, liksom dialog innan förändringen, förbättrar förutsättningarna för en omställning.¹⁰⁵ Myndigheten får i dialogen också möjlighet att beskriva viktiga förutsättningar för förändringar och vilka konsekvenser en viss styrning får.¹⁰⁶

Dialogen kan också vara viktig vid omställningar som pågår under en längre tid. Regeringskansliet kan genom dialogen få lägesbilder av det pågående arbetet hos myndigheten.

Myndigheten behöver i dialogen vara tydlig med sina bedömningar

Myndigheten behöver vara tydlig i sin kommunikation med uppdragsgivaren, både i dialog och när den lämnar skriftliga underlag, för att minimera risker för missförstånd och för att viktiga förhållanden inte uppmärksammas. I våra intervjuer med myndighetshandläggare lyfts bland annat fram att det är viktigt att myndigheter är tydliga och transparenta med sina bedömningar i dialogen. De bedömningar som myndigheten gör måste också vara realistiska och inte ge en felaktig bild. Det är till exempel viktigt att myndigheten redovisar eventuella hinder och undviker glädjekalkyler. Det har också framhållits i intervjuer med myndighetsrepresentanter att det kan vara viktigt att myndigheten i ett tidigt skede ställer ”rätt” frågor till uppdragsgivaren. Genom att myndigheten ställer ”rätt” frågor och är tydlig från början kan det vara möjligt att spara tid i dialogen.

¹⁰⁴ Statskontoret (2023). *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning*.

¹⁰⁵ Intervju med företrädare för Arbetsgivarverket den 21 augusti 2023.

¹⁰⁶ Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (2020). *Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*.

Det underlättar om det redan finns en förtroendefull dialog

Det kan underlätta vid en omställning om Regeringskansliet och myndigheten redan har en förtroendefull dialog. Det framgår av intervjuer vi har genomfört med myndighetsrepresentanter och myndighets-handläggare. Statskontoret har i en tidigare studie konstaterat att tillit mellan Regeringskansliet och myndigheterna bland annat bygger på kontinuitet i kontakter, en ärlig och öppen dialog samt ömsesidig kunskap och förståelse.¹⁰⁷

Vår bedömning är att förtroendefulla och goda kontakter kan bidra till att både Regeringskansliet och myndigheten har god kunskap om och en gemensam syn på förutsättningarna för en omställning. Har de en gemensam syn på omställningen kan det ge bättre förutsättningar för att genomföra den så bra sätt som möjligt.

Det finns risker med att föra dialog

Den finns också risker i dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheten. Det finns till exempel en risk med att information enbart förmedlas muntligen. Bland annat kan viktig information från möten gå förlorad, olika parter kan göra olika tolkning av det som sagts och det kan vara svårt att i efterhand spåra hur viktiga vägval har gjorts i en fråga.¹⁰⁸

Det kan också finnas en risk att nödvändig information inte kommer fram, att den information som utbyts är otydlig eller inte stämmer, att dialogen tar längre tid än nödvändigt eller att syftet med dialogen tolkas olika av Regeringskansliet och myndigheten.¹⁰⁹ Sådana risker kan till exempel vara en följd av att det saknas tillräcklig erfarenhet av att föra dialog, eller av att myndigheten vill gå uppdragsgivaren till mötes genom att tona ner eventuella svårigheter. Riskerna kan även vara en följd av att formerna för dialogen är otydliga.

¹⁰⁷ Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

¹⁰⁸ Statskontoret (2018). *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*.

¹⁰⁹ Se bland annat Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen* och Statskontoret (2018). *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*.

I vissa situationer räcker dialogen inte till

Det kan finnas situationer där dialogen inte räcker till för att Regeringskansliet ska kunna få önskad information eller kunskap från myndigheten. Det kan exempelvis finnas komplexa förhållanden eller osäkerheter i omställningen som lämpar sig sämre för att hantera i dialogform. Regeringskansliet kan då be myndigheten inkomma med ett skriftligt underlag. Det finns erfarenheter från Statskontorets tidigare rapporter om att myndigheten i en sådan situation bland annat behöver få tillräcklig tid för att ta fram information.¹¹⁰ Regeringen kan också överväga att ge myndigheten ett uppdrag att analysera förutsättningar för omställningen.

Även myndigheten kan uppleva att dialogen inte är tillräcklig för att få fram sitt budskap. Myndigheten har då möjlighet att till exempel göra en hemställan.

Det finns exempel på dessa olika tillvägagångssätt bland de omställningar vi har studerat.

Tydliga former för Regeringskansliets arbete med omställningen och för samspelet med myndigheter

Inför en större omställning behöver Regeringskansliet bedöma hur det ska arbeta internt för att hantera omställningen. Det kan handla om att bedöma om det finns behov av arbetsformer som kompletterar ordinarie rutiner och beredningsprocesser, till exempel när många departement och myndigheter är inblandade. Regeringskansliet kan också i vissa fall behöva kraftsamla för att hantera en omställning.

Tydlighet om roller, kontaktvägar och syfte i dialogen

Av våra intervjuer framgår att det kan finnas behov av tydlighet om roller och kontaktvägar i dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheten. I vissa av de omställningar vi studerat har flera departement, men också flera myndigheter, varit inblandade i dialogen. Departementens olika roller kan då bli otydliga för myndigheterna. Regeringskansliet kan därför

¹¹⁰ Statskontoret (2018). *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*.

behöva tydliggöra hur den interna ansvarsfördelningen ser ut för myndigheten. Det kan också finnas ett behov av att Regeringskansliet respektive myndigheten gör det tydligt vilka kontaktvägar som ska gälla, till exempel genom att peka ut kontaktpersoner eller personer som har ett ansvar för att samordna frågor som gäller omställningen.

Regeringskansliet kan också behöva överväga hur den löpande kan sprida information som kommer fram i dialogen till andra relevanta nivåer eller personer inom Regeringskansliet.

Regeringskansliet kan också behöva vara tydlig med vad syftet och innehållet i kontakterna med myndigheten bör vara. Statskontoret har i tidigare rapporter konstaterat att det är problematiskt om departementet och myndigheten har olika syn på detta.¹¹¹

Regeringskansliet kan behöva kraftsamla vid en omställning

En omställning kan ta mycket tid i anspråk för Regeringskansliet. Regeringskansliet kan därför behöva bedöma bland annat vilken bemanning och kompetens som det behöver för att hantera en omställning. I våra intervjuer lyfts bland annat exempel på att antalet myndighets-handläggare utökades för att bättre kunna hantera en omställning eller att samarbetet över departementsgränser var omfattande.

Det finns också exempel på att Regeringskansliet har infört en tidsbegränsad organisatorisk enhet för att hantera en omställning. Vid reformeringen av Arbetsförmedlingen bildades ett särskilt kansli på Arbetsmarknadsdepartementet för att hantera frågor som hade med denna reformering att göra. Det finns också tidigare exempel på när Regeringskansliet har infört särskilda funktioner som skulle komplettera samordningen av frågor som berörde många departement. Regeringen inrättade i samband med flyktingkrisen 2015–2016 exempelvis ett sekretariat för samordning och inriktning av Regeringskansliets arbete.¹¹²

¹¹¹ Statskontoret (2018). *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*.

¹¹² Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

Överväganden som regeringen kan behöva göra inför sin styrning av en omställning

Inför en omställning behöver regeringen fatta de beslut om styrning eller om att lämna de lagförslag till Riksdagen som är nödvändiga för genomförandet.

Regeringen behöver bedöma vad som behövs för att myndigheten ska få goda förutsättningar att ställa om

I våra intervjuer och i de rapporter vi har läst finns det exempel på sådant som regeringen kan behöva göra för att ge en myndighet goda förutsättningar att ställa om:

-
- *Regeringen behöver överväga hur styrningen kan utformas så att den så långt möjligt ger myndigheten planeringsförutsättningar.* Regeringen behöver bland annat i sin styrning bedöma och beakta hur mycket tid myndigheten behöver för att genomföra omställningen. Regeringen behöver också överväga om det är möjligt att utforma styrningen mer långsiktigt för att minska risken för negativa konsekvenser i myndighetens verksamhet. Regeringen fördelade till exempel föreslagna besparingar hos Migrationsverket i budgetpropositionen 2022 enligt en trappa för att skapa en långsiktig planeringshorisont för myndigheten att fortsätta sin omställning och effektivisering.¹¹³
 - *Regeringen behöver se över hur regelverket påverkar myndighetens möjligheter att effektivisera och automatisera under en omställning.* Statskontoret har i en tidigare studie av hur det går att åstadkomma en effektiv ärendehandläggning konstaterat att regeringen kan behöva föra en dialog med myndigheten om myndighetens möjligheter för att ha en enkel handläggning eller för att automatisera, och se över hur regelverket påverkar dessa möjligheter.¹¹⁴

¹¹³ Regeringens skrivelse 2021/22:82. Riksrevisionens rapport om neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020.

¹¹⁴ Statskontoret (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten En studie av hur statliga myndigheter kan arbeta för att effektivisera sin ärendehandläggning.*

- *Regeringen behöver bedöma myndighetens behov av ytterligare finansiering när den får nya större uppgifter.* Flera av våra intervju-personer påpekar att det var viktigt för den respektive myndigheten att omställningen åtföljdes av finansiering för myndighetens nya uppgifter. Av tidigare Statskontorsstudier framgår till exempel att brist på full finansiering av nya uppdrag tillsammans med en detaljerad styrning kan göra att myndigheten behöver göra omprioriteringar som gör det svårare för myndigheten att styra och planera verksamheten långsiktigt.¹¹⁵
- *Regeringen kan behöva beakta att det är svårare för en myndighet att hantera uppdrag som är kortsiktiga eller tillfälliga.* Det kan vara svårt att rekrytera och behålla kompetens i en verksamhet som är uppbyggd kring tidsbegränsade satsningar och medel. Det kan till exempel vara svårt för myndigheten att rekrytera personal för en kort tidsperiod, liksom att anställa personal tills vidare när den specifika kompetensen inte behövs i samma omfattning när ett uppdrag tar slut.¹¹⁶
- *Regeringen behöver ha beslutsunderlag som kan bidra till realistiska förväntningar på myndigheters möjligheter att uppfylla krav på effektiviseringar och besparingar.* Riksrevisionen konstaterar i en granskning av neddragningarna vid Migrationsverket att både Migrationsverkets ledning och regeringen överskattade myndighetens förmåga att öka produktiviteten under omställningen. De förväntade produktivitetsökningarna uteblev på grund av de besparingar som gjordes mot bakgrund av förväntade produktivitetsökningar.¹¹⁷ I en rapport om ombildningen av Polisen till en sammanhållen myndighet konstaterade Statskontoret att myndigheten inte hade lyckats genomföra de besparingar och effektiviseringar som var nödvändiga för att fullt ut bemanna den nya organisationen. Statskontoret konstaterade också att om det hade gjorts en mer utförlig konsekvensanalys hade det kunnat bidra till mer realistiska förväntningar.¹¹⁸

¹¹⁵ Statskontoret (2018). *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning.*

¹¹⁶ Statskontoret (2023). *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning.*

¹¹⁷ Riksrevisionen (2021). *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020.*

¹¹⁸ Statskontoret (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet Slutrapport.*

- *Regeringen kan behöva överväga om det finns behov av att minska den övriga belastningen på myndigheten under den tid då omställningen pågår.* Det lyfts också fram i våra intervjuer med myndighetshandläggare att regeringen kan behöva överväga om det finns behov av att underlätta för myndigheten genom att minska inflödet av andra nya uppgifter till myndigheten under omställningen, till exempel remisser som myndigheten ska svara på.
- *Regeringen kan behöva vara uthållig i sin styrning.* Flera av de omställningar som vi har studerat har medfört ett förändringsarbete hos myndigheten som har pågått eller haft konsekvenser för verksamheten under en längre tid. Statskontoret konstaterar i en genomgång av större organisationsförändringar som tar lång tid att genomföra att det är viktigt att myndigheten är uthållig i sitt förändringsarbete. Statskontoret konstaterar också att det är viktigt att regeringen har kontinuitet i styrningen och är tydlig om att reformen och resultaten av dessa är prioriterade.¹¹⁹ Vi bedömer att detta är relevant även för den slags större omställningar som vi har studerat.

Regeringsbeslut gör ansvaret tydligt och ger myndigheten tydlig grund för att genomföra åtgärder

När regeringen ger en myndighet i uppdrag att börja genomföra en omställning så är det också ett åtagande från regeringen som gör att det går att utkräva ett ansvar om något inte blir som det var tänkt. Samtidigt får den berörda myndigheten ett uppdrag som kan ligga till grund för att börja genomföra omställningen.

Tidigt under 2022 gav regeringen Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i uppdrag att börja förbereda för att kunna betala ut den nya förmånen garantitillägg i bostadstillägget från och med augusti samma år.¹²⁰ I april lämnade regeringen lagförslag om den nya förmånen.¹²¹ När

¹¹⁹ Statskontoret (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

¹²⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Pensionsmyndigheten och Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försäkringskassan.

¹²¹ Proposition 2021/22:99. *Vårändringsbudget för 2022*.

riksdagen i ett senare skede röstade ned regeringens proposition hade myndigheterna vid det laget tydligt stöd i uppdrag som motiverade det arbete som de hade lagt ned med anledning av den planerade förmånen.

I våra intervjuer lyfts det också fram att regeringen genom regeringsuppdrag kan ge en tydlig grund för myndigheter att samverka. Det kan den göra genom att inte bara ge den myndigheten som ställer om ett uppdrag att samverka, utan att även att ge motsvarande uppdrag till de myndigheter som den ska samverka med.

Regeringen behöver följa omställningen och vara beredd att ge ny styrning

Regeringen behöver följa myndighetens arbete med en omställning och vara beredd att både under och efter en omställning förändra styrningen. Det finns flera anledningar till att regeringen behöver följa en omställning.

-
- I vissa fall behöver en ny verksamhet eller en verksamhet som har förändrats bedrivas ett tag innan det är möjligt att identifiera vissa brister eller möjliga förbättringar.
 - En omställning kan också följas av förändringar i regelverk eller annan styrning av en ny operativ verksamhet som har införts. Regeringen kan då behöva följa myndighetens arbete med att anpassa sin verksamhet utifrån dessa förändringar.
 - Inför genomförandet kan det ha funnits förhållanden som har varit osäkra och svåra att förutse, till exempel att kostnaderna för reformen kan öka mer än förväntat.
 - Myndigheten kan ha fått ytterligare resurser på grund av en omställning. Regeringen behöver i sådana fall följa att myndigheten använder dessa medel effektivt. Regeringen tillförde till exempel stora resurser till Integritetsskyddsmyndigheten på grund av en omställning. Statskontoret konstaterade att regeringen framöver borde förvänta sig att de nya anslagen skulle få genomslag i myndighetens resultat samt att regeringen borde följa myndigheten med en tydlig förväntan om att den kan redovisa en effektiv verksamhet.¹²²

¹²² Statskontoret (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*.

Regeringen kan följa myndigheter på olika sätt. Det kan ske genom kontinuerliga kontakter och dialog där myndigheten ger lägesbeskrivningar av sitt arbete. Det kan också ske genom regeringsuppdrag till myndigheten med krav på återrapporteringar. Det kan vidare handla om att en annan myndighet får i uppdrag att följa och utvärdera omställningen, i de fall då det finns mer tid. I de myndigheter som vi har studerat särskilt finns exempel på alla dessa tillvägagångssätt.

Statskontoret har tidigare bedömt att en strategisk och effektiv styrning kräver ett aktivt förhållningssätt och att regeringen och Regeringskansliet prövar och omprövar formerna för styrningen för att få genomslag för politiken.¹²³

¹²³ Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

8 Statskontorets slutsatser

I detta kapitel redogör vi för våra övergripande slutsatser om vilka utmaningar och erfarenheter som finns när det gäller en myndighet som snabbt behöver ställa om sin verksamhet. Vi konstaterar att myndigheter snabbt tar sig an nya uppgifter och inriktningar, men att det finns risker och utmaningar som regeringen och myndigheter behöver hantera. Vi vill också lyfta fram att det vid snabba omställningar blir än viktigare med en helhetssyn inom staten, att myndigheter på flera sätt kan förbättra sin kapacitet att hantera omställningar och att regeringen och myndigheter behöver ta hänsyn till de långsiktiga konsekvenser som omställningar kan få.

Det går inte att rangordna våra slutsatser och säga vad som generellt sett är viktigare än annat för myndigheter och regeringen att ta hänsyn till. Det beror dels på att myndigheternas omställningar är av olika karaktär, dels på att myndigheternas förutsättningar att ställa om av flera anledningar skiljer sig åt.

Omställningar av myndigheter är ett aktuellt tema

Under vårt arbete med studien har regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att se över mindre myndigheters verksamhet, uppgifter och organisering.¹²⁴ Regeringen har också aviserat att den bedömer att antalet myndigheter bör minska för att öka effektiviteten i statsförvaltningen. Därför kommer regeringen att pröva sammanslagningar av ett antal olika myndigheter där tio olika myndigheter berörs. Regeringen har också meddelat att den kommer genomföra en översyn av analys- och utvärderingsmyndigheterna i syfte att genomföra sammanslagningar.¹²⁵

¹²⁴ Kommittédirektiv 2023:132. *En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering.*

¹²⁵ Proposition 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024. Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.*

Vi bedömer att många förhållanden som vi lyfter i studien kan vara viktiga för de myndigheter som kan behöva ställa om utifrån ett förändrat uppdrag eller genom att slås samman med en annan myndighet. Det gäller till exempel vikten av att:

-
- vidta åtgärder för att minimera kompetensbrist under omställningen,
 - ha goda rutiner för personalfrågor,
 - vara tydlig i den interna kommunikationen,
 - behålla effektiviteten i verksamheten under omställningen, och
 - analysera och följa konsekvenser och risker under omställningen.
-

Men vi bedömer att vår studie inte i alla delar är relevant vid en sammanslagning av myndigheter. Vissa förhållanden som lyfts i kapitel 2 och som gör att myndigheter står bättre rustade inför en omställning, till exempel en sammanhållen intern styrning, kan vara sådant som en ny sammanslagen myndighet i stället behöver hitta nya former för.

Det kan också finnas vissa utmaningar som är särskilt viktiga för myndigheter som slås samman, som inte har stått i fokus för vår rapport. Det kan till exempel handla om att den nya sammanslagna myndigheten behöver utveckla en samsyn om uppdraget och en gemensam kultur som stödjer det nya bredare uppdraget. Det kan också finnas utmaningar med att utveckla en myndighetsgemensam styrning som fungerar väl för alla delar av den sammanslagna myndigheten.

Myndigheter tar sig snabbt an nya uppgifter och inriktningar

Myndigheter behöver ibland ställa om sin verksamhet för att statsförvaltningen ska kunna utvecklas utifrån nya politiska inriktningar eller möta olika samhällsutmaningar. Kontinuerliga förändringar av myndigheters verksamhet är också en förutsättning för att förvaltningen ska kunna förbättra sin effektivitet och möta samhällsbehov på bästa sätt. Vår studie visar att myndigheter mobiliserar när de behöver ställa om med kort varsel. Myndigheter tar sig generellt sett snabbt an nya uppgifter eller skalar ned eller upp verksamheter efter nya politiska inriktningar.

Behöver hantera risker som kan påverka kvalitet och resultat

Vår studie visar att det finns utmaningar och risker när myndigheter ska göra genomgripande förändringar på relativt kort tid. Vi har i den här studien haft fokus på utmaningar och risker som är av mer generell karaktär, även om också sådana bredare utmaningar kan variera beroende på vilken typ av omställning det handlar om. Av vår studie framgår bland annat följande:

-
- Oavsett vilken omställning det handlar om behöver myndigheter kraftsamla. Det innebär att den befintliga personalen i olika delar av myndighetens verksamhet kommer att bli mer belastad än vanligt.
 - När myndigheter får i uppdrag att med kort varsel införa en ny verksamhet eller genomföra andra genomgripande förändringar behöver myndigheten prioritera det arbetet. Det kan samtidigt medföra att de behöver prioritera ned annan verksamhet.
 - Vid neddragningar eller när myndigheten ska skala upp sin verksamhet finns det risk för att det under en period blir brist på olika typer av kompetenser inom myndigheten.
-

Dessa utmaningar och risker kan under en period påverka kvaliteten och resultatet i olika delar av myndigheten negativt, samt försämra myndighetens förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet.

Vi har sett att det finns förhållanden som kan leda till att myndigheten kan genomföra en omställning på ett mer effektivt sätt eller upprätthålla effektiviteten i den verksamhet som inte ställs om. Vi väljer att här särskilt lyfta fram några saker som vi anser att myndigheten och regeringen bör fundera över inför en omställning.

Överväganden som myndigheten och regeringen kan göra för att främja effektivitet vid omställningar

Vår studie visar att myndigheten vid omställningar bland annat bör överväga följande:

-
- Vilka åtgärder myndigheten behöver genomföra för att trygga sin kompetensförsörjning. Det kan handla om att se till att den kan motverka kompetensbrist som en konsekvens av en neddragning, att den kan hitta önskad kompetens när den behöver växa, eller om att minska oron bland medarbetarna eller motivera dem. Sådant som kan vara av stor betydelse är bland annat myndighetens strategiska arbete med kompetensförsörjning, åtgärder för att personal inte ska välja att sluta på egen hand samt den interna kommunikationen.
 - Om det finns it-lösningar som till exempel automatisering som kan underlätta att få en ny och effektiv verksamhet på plats. Automatisering kan vara relevant om det i verksamheten ingår handläggning som bland annat innehåller få inslag av bedömningar.
 - Om det går att bidra till att behålla effektiviteten under en omställning genom att fortsätta arbeta med it-satsningar som syftar till att effektivisera verksamheten. Men samtidigt kan förutsättningarna för att genomföra sådana effektiviseringar vara sämre under en omställning. Det kan bero på att resurserna för it-utveckling redan helt eller delvis går till en ny uppgift, eller att mottagarkapaciteten hos personalen är begränsad under omställningen.
 - Om separata eller tidsbegränsade organisationslösningar kan bidra till att införa en ny operativ verksamhet på ett effektivt sätt eller till att belastningen på andra delar av verksamheten inte ökar.
 - Hur myndigheten kan följa och åtgärda oönskade konsekvenser och risker under omställningsarbetet. Myndigheten kan bland annat behöva arbeta aktivt med riskanalyser.
-

Vår studie visar att regeringen eller Regeringskansliet vid snabba omställningar bland annat bör göra eller överväga följande:

-
- Inleda en dialog med berörda myndigheter för att klargöra förutsättningar för omställningen och konsekvenser av den. Dialogen är viktig för att regeringen ska kunna få underlag för en ändamålsenlig styrning och för att myndigheten ska kunna få information om omställningen i god tid.
 - Se över om det går att utforma regelverken så att de förbättrar myndighetens möjligheter att effektivisera och automatisera under en omställning.
 - Ha underlag om och realistiska förväntningar på myndigheters möjligheter att uppfylla krav på effektiviseringar eller besparingar under en omställning. Större omställningar tar ofta betydande resurser i anspråk. Det kan under en period påverka myndighetens förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet eller att genomföra effektiviseringar.
 - Fundera om det finns behov av att minska den övriga belastningen på myndigheten under den tid då omställningen pågår.
-

Regeringen och myndigheten behöver följa och åtgärda oönskade konsekvenser och risker

En viktig del i att hantera konsekvenser och risker av en omställning är att regeringen och myndigheterna följer myndighetens verksamhet under och efter omställningen. Myndigheten och regeringen kan behöva hantera många och komplexa frågor i en omställning. Det kan också finnas osäkerheter och sådant som kan vara svårt att bedöma på förhand. Det kan vidare uppstå konsekvenser under eller efter en omställning, till exempel att annan verksamhet hos myndigheten trängs undan eller att kostnaderna för verksamheten ökar mer än förväntat. En större omställning kan ha konsekvenser både på kort och på lång sikt. En del långsiktiga konsekvenser av en omställning kan vara svåra att förutse.

Myndigheten behöver följa arbetet med omställningen och hur den verksamhet som har ställts om utvecklas när de direkta åtgärderna har genomförts. Det handlar bland annat om att hantera konsekvenser av omställningen eller om att identifiera potentiella förbättringsmöjligheter respektive brister som behöver åtgärdas. Myndigheten behöver också arbeta aktivt med riskhantering, bland annat göra riskanalyser och vid behov vidta åtgärder under en omställning.

Det är också viktigt att regeringen följer myndighetens arbete med omställningen liksom konsekvenser av och risker i denna. Regeringen behöver också vara beredd att ändra sin styrning. Det är en stor fördel om Regeringskansliet och myndigheten redan när omställningen förbereds skapar förutsättningar för att kunna följa den och hantera de konsekvenser av den som uppkommer.

Helhetssyn inom staten blir ännu viktigare vid omställningar

Det finns i myndighetsförordningen en generell plikt för myndigheter att samarbeta och samverka. Om varje myndighet ska komma på sina egna lösningar riskerar de att uppfinna hjulet på nytt. Det kan bli dyrt, både för de enskilda myndigheterna och för staten som helhet.¹²⁶

Vår studie visar att en helhetssyn på staten underlättar för myndigheter när de snabbt behöver ställa om sin verksamhet. Vid omställningar blir det extra viktigt att dra nytta av erfarenheter från andra myndigheter och ta hjälp av andra myndigheter. Det är inte säkert att myndigheten själv har tid eller nödvändig kompetens för att på egen hand genomföra den genomgripande förändring som krävs vid större omställningar.

Flera goda exempel på helhetssyn vid omställningar

Vi har sett flera goda exempel på när regeringen, Regeringskansliet och myndigheter vid snabba omställningar har en helhetssyn på staten.

-
- *Myndigheter som får i uppdrag att ta del av andra myndigheters kompetenser.* Om en myndighet får en ny uppgift kan den behöva använda kompetenser som andra myndigheter har. Regeringen kan i dessa fall ge de berörda myndigheterna ett gemensamt uppdrag för att omställningen ska kunna förberedas på ett bra sätt. Så var till exempel fallet när regeringen gav Försäkringskassan och Svenska kraftnät i uppdrag att förbereda utbetalningen av elstöd till hushållen.
 - *Lån av personal mellan myndigheter.* Förutsättningarna för att myndigheter ska kunna låna personal av varandra har kartlagts i en departementspromemoria. Promemorian visar att det inte finns några
-

¹²⁶ Se till exempel Statskontoret (2017). *Förtroende för staten. Förvaltningspolitiska utvecklingsområden och prioriteringar 2017–2018.*

större rättsliga hinder för myndigheter att låna personal av varandra, vilket kan göra att myndighetsledningar som eventuellt tidigare var osäkra nu inte behöver vara det. Att låna in personal kan gå snabbare än att rekrytera eller upphandla personal, och göra att det går att förstärka personalen under en avgränsad tidsperiod.

- *Personal som ser staten som en helhet.* Det är fördel om kulturen inom myndigheten är sådan att personalen ser staten som en helhet. Det finns tecken på att så var fallet när Försäkringskassan fick ansvaret för elstödet. Det fanns en tydlig vilja inom myndigheten att ta sig an detta stöd, trots att det ligger utanför socialförsäkringens område. En förklaring kan vara att myndigheten aktivt har arbetat med frågor om den interna kulturen och den statliga värdegrunden.¹²⁷
- *Myndigheter som bidrar till att andra myndigheter kan få del av kompetens som redan finns.* När myndigheter skalar ned verksamheter kan personer som samlat på sig mycket kompetens behöva sluta. Det kan vara kompetenser som andra myndigheter behöver. Tillväxtverket genomförde insatser när tillfälligt anställda som arbetade med korttidsstödet till företag skulle sluta, och inventerade bland annat vilka myndigheter som kunde behöva personer med deras kompetens.
- *Dela med sig av sina erfarenheter till andra myndigheter som befinner sig i liknande situationer.* Myndigheter som har gått igenom en omställning har många erfarenheter som kan vara värdefulla för andra myndigheter som står inför liknande situationer. Migrationsverket gjorde på eget initiativ en sammanställning av sina lärdomar från när de behövde skala ned sin verksamhet. Syftet är att andra arbetsgivarrepresentanter i staten ska kunna del av deras erfarenheter. Statskontoret har också haft stor nytta av sammanställningen när vi inför den här rapporten har analyserat risker för kompetensförsörjningen vid omställningar.

¹²⁷ Se till exempel Statskontoret (2023). *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen – Slutrapport.*

Det går att ytterligare förbättra samverkan och samarbeten

Statskontoret har tidigare sett att samverkan och samarbeten mellan myndigheter behöver bli bättre, både när det gäller den operativa verksamheten och när det gäller stödverksamhet.¹²⁸ Vår studie visar att samverkan och samarbeten mellan myndigheter behöver bli bättre även när myndigheter ställs inför snabba omställningar. Myndigheten som ska genomföra omställningen behöver i dessa fall med kort varsel ta ställning till och lösa förhållandevis komplicerade frågor. En synpunkt vi hört i våra intervjuer är att myndighetsledningen kan stå rätt ensam med dessa frågor, även om vi också har sett tydliga exempel på när myndigheter har en helhetssyn på staten vid omställningar.

Den tidigare nämnda promemorian påpekar att myndigheterna bör utnyttja möjligheten att låna personal av varandra mer än de idag gör. Vi håller med om den slutsatsen, även om myndigheter i en del fall kan vilja låna in mer personal än andra myndigheter kan låna ut. Personer vi intervjuat har också sagt att generaldirektörens kontaktnät med andra myndigheter är centralt för att myndigheten ska kunna få stöd vid en omställning. Myndighetsledningarna behöver därför tänka igenom vilka myndigheter de kan samarbeta med och se till att ha etablerade kontakter med dem. Myndigheterna bör när de ställs inför omställningar så långt som möjligt använda forum för samverkan och samarbeten som redan är etablerade.

Myndigheter kan förbättra sin kapacitet att hantera en omställning

Myndigheten kan på flera sätt förbättra sin kapacitet att hantera omställningar. Det handlar dels om att arbeta med förhållanden som kan ta längre tid att få till stånd men som det är bra för alla myndigheter att arbeta med, oavsett om den enskilda myndigheten sedan kommer att ställas inför en omställning eller inte. Det handlar till exempel också om hur myndigheten kan anpassa sina arbetssätt och sin organisation när den väl ställs inför en omställning.

¹²⁸ Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*.

Vi har sett att om myndigheten har en sammanhållen intern styrning och en organisation där det är lätt att flytta resurser så underlättar det när myndigheter sedan behöver ställa om. Det är också en fördel om myndigheten redan har en strategisk kompetensförsörjning, etablerade rutiner för olika personalfrågor och om relationerna med arbetstagarorganisationerna är goda. Om myndigheten redan har genomfört ett internt förändringsarbete eller håller på med ett sådant kan det ge myndigheten kompetens och erfarenheter som gör den bättre rustad när det blir dags att ställa om.

När myndigheten väl ställs inför en omställning kan lättrörliga, så kallade agila, arbetsätt medföra att myndigheten kan genomföra förändringar snabbare och att myndigheten bättre än annars kan anpassa sitt utvecklingsarbete. Men det förutsätter att myndighetsledningen tar ett tydligt grepp om utvecklingsarbetet och fattar strategiska beslut. Statskontoret har sett att det annars kan vara svårt för ledningen att följa arbetet när det bedrivs agilt.

Vi har också sett att en välfungerande intern kommunikation är viktig vid omställningar. Det är viktigt bland annat för att minska personalens osäkerhet och oro och för att medarbetarna ska förstå vad omställningen innebär för dem själva och för myndigheten.

Referenser

- Aftonbladet (2019-12-09). *Vi är överens om Arbetsförmedlingen*. Hämtad (2023-10-05). Debattartikel av Stefan Löfven, Per Bolund, Anders W Jonsson och Nyamko Sabuni. www.aftonbladet.se
- Arbetsförmedlingen (2020). *Åtterrapport Förbereda för reformering av myndigheten*.
- Arbetsförmedlingen (2021). *Fenomenet Förnyelseresan*.
- Arbetsförmedlingen årsredovisning 2019*.
- Arbetsförmedlingen årsredovisning 2020*.
- Arbetsförmedlingen årsredovisning 2022*.
- Arbetsgivarverket (2021). *Hur ska statsförvaltningen möta kompetensutmaningen på en förändrad arbetsmarknad?*
- Arbetsgivarverket (2023). *Kompetensbarometern*. (Hämtad 2023-10-05). www.arbetsgivarverket.se
- Arbetsgivarverket (2023). *Personallån*. (Hämtad 2023-09-27). <https://kollektivavtaletpsa.arbetsgivarverket.se/>
- Arbetsgivarverkets webbplats. *Kompetensförsörjning*. (Hämtad 2023-09-25). www.arbetsgivarverket.se
- Arbetsgivarverkets webbplats. *Öppna utbildningar*. (Hämtad 2023-09-13). www.arbetsgivarverket.se/
- Arbetsstagarkonsulterna (2017). *Omställningsvärk. Utmaningar för Migrationsverket*.
- Datainspektionen årsredovisning 2017*.
- Datainspektionen årsredovisning 2018*.

Ds 2022:26. *En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter.*

Ekonomistyrningsverket (2022). *Intern styrning och kontroll på myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen.*

Ekonomistyrningsverkets webbplats. Intern styrning och kontroll. *Analysera väsentliga risker i verksamheten.* (Hämtad 2023-10-05). www.esv.se/

Försäkringskassan (2023). *Svar på regeringsuppdrag i regleringsbrev 2023 om upparbetade kostnader för elstöd.* (Dnr 2023/008279).

Försäkringskassan (2023). *Utgiftsprognos för budgetåren 2023–2026. Juli 2023.* (Dnr 2022/022934).

Försäkringskassan. *Film om hur Försäkringskassan arbetat med elstödet.* (Hämtad 2023-10-05). <https://www.youtube.com/watch?v=JvCScjH7Dq0>

Försäkringskassan. Pressmeddelande. (2022-12-01). *Elstödet – process och nuläge.* (Hämtad 2023-09-27). www.forsakringskassan.se

Försäkringskassan. Pressmeddelande. (2023-05-22). *Elstöd för privatpersoner i hela landet.* (Hämtad 2023-10-05). www.forsakringskassan.se

Försäkringskassans webbplats. *Samordnad och säker statlig it-drift.* (Hämtad 2023-10-05). <https://www.sgit.se/uppdraget>

Försäkringskassans webbplats. *Utbetalning av elstöd.* (Hämtad 2023-09-27). www.forsakringskassan.se

Integritetsskyddsmyndigheten årsredovisning 2022.

Kommittédirektiv 2023:132. *En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering.*

Migrationsverket (2019). *Uppdaterade planeringsförutsättningar för 2020–2022.* (2019-10-04).

Migrationsverket (2022). *Rapport om lärdomar från omställning 2017–2020.* (Dnr: 1.3.4-2022-22857).

Pensionsmyndigheten (2022). *Pensionsmyndighetens Budgetunderlag – del 1. Budgetåren 2023–2025.* (2022-02-17).

Pensionsmyndigheten årsredovisning 2019.

Pensionsmyndigheten årsredovisning 2021.

Pensionsmyndigheten årsredovisning 2022.

Proposition 2019/20:132. *Extra ändringsbudget för 2020 - Åtgärder med anledning av coronaviruset.*

Proposition 2021/22:99. *Vårändringsbudget för 2022.*

Proposition 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023.*

Proposition 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024.*

Publikt (2023-02-14). *Bemanningsanställda ska jobba med elstödet.* (Hämtad 2023-10-10). www.publikt.se

Regeringens skrivelse 2021/22:82. *Riksrevisionens rapport om neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020.*

Regeringsbeslut 2019-05-09. *Uppdrag att förbereda för och att bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut 2022-11-03. *Uppdrag att vidta förberedande åtgärder i syfte att möjliggöra utbetalningar av högkostnadsskydd till Sveriges elkunder.* www.regeringen.se

Regeringsbeslut 2023-01-19. *Gemensamt regeringsuppdrag till Försäkringskassan och Svenska kraftnät att vidta förberedande åtgärder i syfte att möjliggöra utbetalningar av elstöd.* www.regeringen.se

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försäkringskassan.

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Pensionsmyndigheten.

Riksrevisionen (2017:4). *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015.*

Riksrevisionen (2018:20). *Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen.*

Riksrevisionen (2021:24). *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020.*

Riksrevisionen (2022:7). *Operation Rädda branschen – statens krisstöd till idrott och kultur under coronapandemin.*

Riksrevisionen (2023). Riksrevisorns årliga rapport 2023. (Dnr 2022/1035).

Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (2019). *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.*

SOU 2022:55. *En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk.*

Statskontoret (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.* (Om offentlig sektor 1).

Statskontoret (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer.* (Om offentlig sektor 29).

Statskontoret (2016:5). *Arbetsförmedlingens interna styrning och förändringsarbete.*

Statskontoret (2016:22). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 1.*

Statskontoret (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen.*

Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel.* (Om offentlig sektor 31).

Statskontoret (2017:6). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation.*

Statskontoret (2017:103). *Förtroende för staten. Förvaltningspolitiska utvecklingsområden och prioriteringar 2017–2018.*

Statskontoret (2018:18). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport.*

Statskontoret (2018:27). *När planeringen möter verkligheten – Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning.*

Statskontoret (2019:3) *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag.*

Statskontoret (2019:19). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*

Statskontoret (2020:14). *Myndighetsanalys av Datainspektionen.*

Statskontoret (2020:20). *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten.*

Statskontoret (2021:8). *Myndighetsanalys av Statens historiska muséer.*

Statskontoret (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten. En studie av hur statliga myndigheter kan arbeta för att effektivisera sin ärendehandläggning. (Om offentlig sektor 46).*

Statskontoret (2022:2). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans?*

Statskontoret (2023:6). *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen. Slutrapport.*

Statskontoret (2022:12). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten.*

Statskontoret (2023:1). *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning.*

Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (2020:22). *Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidans interna effektivitet, ledning och uppföljning.*

Statskontorets webbplats. Fokusområden. *Förändringsarbeten inom större myndigheter*. (Hämtad 2023-10-05). www.statskontoret.se

Statskontorets webbplats. Fokusområden. *Regeringens styrning av större myndigheter*. (Hämtad 2023-10-05). www.statskontoret.se

Tillväxtverket (2023). *Tillväxtverkets arbete med införande, handläggning och övrig hantering av stöd vid korttidsarbete. Slutrapport uppdrag 4 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2022*.

Tillväxtverket årsredovisning 2020.

Tillväxtverket årsredovisning 2021.

Tillväxtverket årsredovisning 2022.

Bilaga 1. Beskrivning av myndigheternas omställning

I den här bilagan beskriver vi de omställningar som myndigheterna som ingår i vår studie har genomgått. (Se kapitel 1).

Tillväxtverket – korttidstöd

Under coronapandemin fick Tillväxtverket i uppdrag av regeringen att hantera ett tillfälligt förstärkt stöd vid korttidsarbete. Syftet med stödet var att undvika uppsägningar vid tillfälliga ekonomiska svårigheter i samband med coronapandemin.¹²⁹

Stödet var ett av de största krisstöden under coronapandemin. Stödet innebar att anställda gick ner i arbetstid under en period samtidigt som staten gav ekonomiskt stöd till företaget. Tillväxtverket ansvarade för stödet under perioden 7 april 2020 - 31 mars 2022. Sammanlagt betalade Tillväxtverket 41 miljarder kronor i stöd. Den 1 april 2022 tog Skatteverket över ansvaret.

Korttidstödet var ett nytt stöd för Tillväxtverket och genomförandetiden var kort, cirka tre veckor. Redan innan coronapandemin arbetade Finansdepartementet med att införa ett nytt system för stöd vid korttidsarbete. På grund av coronapandemin tidigarelades införandet av det nya systemet.¹³⁰

Införandet av korttidsstödet påverkade stora delar av Tillväxtverket, samtidigt som Tillväxtverkets övriga verksamhet ändå fortlöpte. För att hantera arbetet med korttidsstödet upprättade myndigheten en temporär avdelning som inkluderade en projektorganisation, en genomförandeavdelning och en funktion för kundsupport. Både projektorganisationen och genomförandeavdelningen fick stöd från myndighetens ordinarie

¹²⁹ Prop.2019/20:132 Extra ändringsbudget för 2020 - Åtgärder med anledning av coronaviruset.

¹³⁰ SOU 2022:55. *En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk.*

stödfunktioner.¹³¹ Tillväxtverket behövde stärka många av stödfunktionerna för att kunna handlägga korttidsstödet på ett bra sätt. Myndigheten stärkte till exempel stöd inom IT, juridik och HR.

Tillväxtverket samarbetade med andra myndigheter inom ramen för omställningen, bland annat med Skatteverket, Bolagsverket, Naturvårdsverket, Statens servicecenter, Försvarsmakten och Regeringskansliet. Vissa myndigheter lånade ut personal till Tillväxtverket medan andra myndigheter bistod med kunskap och stöd.

Tillväxtverket är en statlig myndighet med huvudkontor i Stockholm, och nio regionala kontor runt om i Sverige. Myndigheten leds av en generaldirektör och styrelse. Under perioden januari 2021 till augusti 2022 hade Tillväxtverket även en överdirektör som bland annat hade ett övergripande ansvar för myndighetens arbete med stödet för korttidsarbete.

Under arbetet med omställningen ökade antal medarbetare väsentligt. Som mest var det 1 400 medarbetare, inklusive konsulter. Myndigheten har idag cirka 550 medarbetare.

Under 2020 ökade Tillväxtverkets förvaltningsanslag med 184 miljoner kronor för genomförandet av uppdraget.¹³²

Försäkringskassan – elstöd

I slutet av 2022 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att ansvara för utbetalning av elstöd till hushåll. Energipriserna i Europa hade sedan hösten 2021 varit höga till följd av coronapandemin och kriget i Ukraina. Syftet med elstödet var att stödja hushåll i landet genom att kompensera för de höga elpriserna.¹³³

¹³¹ Tillväxtverket (2023). *Tillväxtverkets arbete med införande, handläggning och övrig hantering av stöd vid korttidsarbete. Slutrapport uppdrag 4 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2022.*

¹³² Tillväxtverket årsredovisning 2020.

¹³³ Den 22 december 2022 beslutade regeringen förordningen (2022:1872) om elstöd till konsumenter.

Försäkringskassan och Svenska kraftnät hade dessförinnan fått i uppdrag av regeringen att vidta förberedelser för att möjliggöra utbetalningar av elstöd till hushåll. Svenska kraftnät hade tidigare tagit fram en uträkning av det ekonomiska stödet för elanvändning – men hade inte själva kapacitet att administrera utbetalningen.¹³⁴

Utbetalningarna till hushållen planerades att påbörjas under februari 2023. Cirka fem miljoner hushåll omfattas av elstödet, och den totala summan beräknas till 10 miljarder kronor.¹³⁵ Fram till och med 31 mars 2023 uppgick Försäkringskassans kostnader för elstödet till drygt 23 miljoner kronor. I det ingår kostnader för administration och it-utveckling. Enligt regleringsbrevet för 2023 får Försäkringskassan högst rekvidrera 200 miljoner kronor från Svenska kraftnät för kostnader för administration av utbetalningar av elstöd till hushåll.¹³⁶

Utbetalning av elstöd är utanför Försäkringskassans ordinarie verksamhet. Men myndigheten är van och har kapacitet att hantera stora volymer av utbetalningar. Försäkringskassan har också hanterat många andra liknande upplägg, såsom inkomstpensionstillägget. Myndigheten har även ett pågående uppdrag av regeringen att erbjuda samordnad och säker it-drift för Sveriges myndigheter.¹³⁷

Försäkringskassan skapade en temporär organisation för utbetalning av elstödet. De byggde bland annat ett helt nytt betalningssystem. Myndigheten beslutade tidigt att separera elstödet från övrig socialförsäkring, för att utbetalningarna av elstödet inte skulle påverka andra utbetalningar. Ett exempel är att elstödet fick ett eget telefonnummer. Avdelningen för gemensamma försäkringar var ansvarig för omställningen, men Försäkringskassans övriga avdelningar bistod också i arbetet.

¹³⁴ Regeringsbeslut 2022-11-03. *Uppdrag att vidta förberedande åtgärder i syfte att möjliggöra utbetalningar av högkostnadsskydd till Sveriges elkunder.* www.regeringen.se

¹³⁵ Försäkringskassan. Pressmeddelande. (2023-05-22). *Elstöd för privatpersoner i hela landet.* (Hämtad 2023-10-05). www.forsakringskassan.se

¹³⁶ Försäkringskassan (2023). *Svar på regeringsuppdrag i regleringsbrev 2023 om upparbetade kostnader för elstöd.*

¹³⁷ Försäkringskassans webbplats. *Samordnad och säker statlig it-drift.* (Hämtad 2023-10-05). <https://www.sgit.se/uppdraget>.

Försäkringskassan är en av Sveriges största myndigheter med cirka 14 000 medarbetare över hela landet. Försäkringskassan leds av en styrelse och en generaldirektör. Försäkringskassan har även en överdirektör. Försäkringskassan utreder och beslutar om rätt till ersättning från socialförsäkringen. Försäkringskassans utbetalningar uppgår till ungefär en femtedel av statens budget varje år.

Integritetsskyddsmyndigheten

Integritetsskyddsmyndigheten ställde om sin verksamhet i samband med att den europeiska allmänna dataskyddsförordningen (GDPR) skulle träda i kraft 2018. Myndigheten började förbereda inför ikraftträdandet 2016. Förordningen medförde nya uppgifter, befogenheter och skyldigheter för myndigheten. Myndigheten fick hantera nya typer av ärenden som till exempel anmälningar om personuppgiftsincidenter och registrering av dataskyddsombud. Man fick också en omfattande skyldighet att samarbeta med andra tillsynsmyndigheter inom EU. Ungefär samtidigt som detta fick myndigheten också ta över ansvaret för tillsyn enligt kamerabevakningslagen från länsstyrelserna.¹³⁸

Införandet av dataskyddsförordningen och andra kompletterande lagar var väldigt omfattande för Integritetsskyddsmyndigheten. Myndigheten ansåg att det utökade ansvaret kunde liknas vid att starta upp en ny myndighet.¹³⁹ Det var en stor omställning för Integritetsskyddsmyndigheten att gå från att vara nationell myndighet till en myndighet som ingår i ett reglerat och omfattande EU-samarbete.

Integritetsskyddsmyndighetens arbetsområde är i ständig förändring. Myndigheten arbetar fortfarande med att implementera GDPR, och det finns flera nya rättsakter från EU som är på gång inom området.

Integritetsskyddsmyndighetens anslag mer än fördubblades mellan 2016 och 2020 (från 50 till 110 miljoner kronor), och myndigheten fördubblade personalstyrkan på kort tid. I budgetpropositionen för 2023 aviserade regeringen att Integritetsskyddsmyndigheten skulle få ett permanent årligt tillskott som förstärkning för myndighetens nya och utökade arbets-

¹³⁸ Statskontoret (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*.

¹³⁹ Statskontoret (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*.

uppgifter. Tillskottet uppgick till 42,8 miljoner kronor för 2023 och 47 miljoner kronor årligen från och med 2024. Det totala anslaget för 2023 uppgick till knappt 173 miljoner kronor.¹⁴⁰ Innan höjningen av anslaget hade myndigheten i flera år i budgetunderlaget redovisat att deras grunduppdrag varit underfinansierat.¹⁴¹

Integritetsskyddsmyndigheten är en enrådgighetsmyndighet som är lokaliserad i Stockholm. Myndigheten hade drygt 120 medarbetare 2022.¹⁴² Det kan jämföras med antal medarbetare före omställningen 2017, då hade myndigheten drygt 55 medarbetare.¹⁴³

Regeringens styrning av myndigheten är återhållsam eftersom dataskyddsförordningen ställer krav på att de nationella tillsynsmyndigheterna för hantering av personuppgifter ska vara fullständigt oberoende när de utför sina uppgifter. Myndigheten har få uppgifter reglerade i sin instruktion och i sitt regleringsbrev, och får med några undantag inga särskilda uppdrag från regeringen.¹⁴⁴ Samtidigt styrs en stor del av myndighetens verksamhet av den europeiska dataskyddsförordningen.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten har under de senaste åren ställt om delar av sin verksamhet efter att de fick i uppdrag av regeringen att införa två nya förmåner inom socialförsäkringssystemet. Myndigheten fick 2020 i sitt regleringsbrev i uppdrag att förbereda införandet av ett inkomstpensions-tillägg. Tillägget skulle gälla från 1 februari 2021, och ersättningen skulle börja betalas ut i september samma år. År 2022 fick myndigheten i regleringsbrevet i uppdrag att förbereda för införandet av ett garanti-tillägg i bostadstillägget efter sommaren 2022. Reformen röstades ned av riksdagen i juni 2022, och förmånen infördes inte.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Proposition 2022/23:1, Budgetpropositionen för 2023.

¹⁴¹ *Integritetsskyddsmyndigheten årsredovisning 2022.*

¹⁴² *Integritetsskyddsmyndigheten årsredovisning 2022.*

¹⁴³ *Datainspektionen årsredovisning 2017.*

¹⁴⁴ Statskontoret (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen.*

¹⁴⁵ Statskontoret (2022). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten.*

Arbetet med att förbereda införandet av inkomstpensionstillägget påverkade verksamheten på flera sätt. Pensionsmyndigheten var till exempel tvungen att pausa sitt påbörjade förnyelsearbete av myndighetens it-system, prioritera ned vissa befintliga arbetsuppgifter och lägga merparten av sina utvecklingsresurser på att bygga upp handläggningsstöd för den nya förmånen. Myndigheten var också tvungen att rekrytera ett flertal nya handläggare.¹⁴⁶

Förberedelserna inför införandet av garantitillägget innebar att myndigheten återigen fick ställa om verksamheten och börja arbeta med systemutveckling och planering för handläggning av förmånen. I likhet med arbetet inför införandet av inkomstpensionstillägget innebar detta förberedande arbete till exempel att myndigheten pausade förnyelsen av it-systemet och prioriterade ned vissa arbetsuppgifter.¹⁴⁷

Pensionsmyndigheten fick större justeringar av sitt förvaltningsanslag under 2020-2023. Under 2020 och 2021 fick Pensionsmyndigheten höjt förvaltningsanslag för att finansiera utvecklingsarbetet, med 59 respektive 175 miljoner kronor. I början av 2022 minskade anslaget med 80 miljoner kronor, och i vårändringsbudgeten samma år höjdes anslaget igen med 165 miljoner kronor.¹⁴⁸

Pensionsmyndigheten är en styrelsemyndighet som är lokaliserad på åtta olika orter i Sverige. Myndighetens huvudkontor finns i Stockholm. Pensionsmyndigheten hade cirka 1 750 medarbetare 2022.¹⁴⁹ Det är cirka 300 fler medarbetare jämfört med före omställningen 2019, då antalet var knappt 1 450.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Pensionsmyndigheten årsredovisning 2021.

¹⁴⁷ Pensionsmyndigheten årsredovisning 2022.

¹⁴⁸ Statskontoret (2022). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*.

¹⁴⁹ Pensionsmyndigheten årsredovisning 2022.

¹⁵⁰ Pensionsmyndigheten årsredovisning 2019.

Pensionsmyndighetens uppdrag är att administrera och betala ut den allmänna pensionen. Pensionsmyndighetens finansieringsmodell innebär att de har viss verksamhet som är avgiftsfinansierad och därför hanterar sina egna intäkter och utgifter, samt viss verksamhet som finansieras via statsbudgeten.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har genomgått betydande omställningar av verksamheten under de senaste åren. I den sakpolitiska överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna som slöts 2019, det s.k. januariavtalet, angavs en ny inriktning för Arbetsförmedlingen. Ett nytt system skulle utvecklas där fristående aktörer matchar och rustar arbetssökande för de lediga jobben, medan Arbetsförmedlingen skulle fokusera på myndighetsansvar.¹⁵¹ Reformeringen av Arbetsförmedlingen skulle vara fullt genomförd under 2021.¹⁵² I december 2019 aviserade dock regerings- och samarbetspartierna att de var överens om att reformeringen skulle skjutas fram ett år, bland annat skulle det huvudsakliga regelverket träda i kraft under slutet av 2022.¹⁵³

Reformeringen av Arbetsförmedlingen sammanföll med andra förändringar. Under 2019 minskade myndighetens förvaltningsanslag i och med den budget som röstades igenom i riksdagen i december 2018. Mot bakgrund av detta varslade Arbetsförmedlingen i januari 2019 4 500 medarbetare om uppsägning. Enligt myndigheten var det också många medarbetare som valde att på eget initiativ lämna arbetsplatsen efter varslen.¹⁵⁴ Myndigheten fattade samma år beslut om att antalet kontor skulle minska kraftigt.¹⁵⁵

¹⁵¹ Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (2019). *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.*

¹⁵² Regeringsbeslut 2019-05-09. *Uppdrag att förbereda för och att bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen.*

¹⁵³ Aftonbladet (2019-12-09). *Vi är överens om Arbetsförmedlingen.* Hämtad (2023-10-05). Debattartikel av Stefan Löfven, Per Bolund, Anders W Jonsson och Nyamko Sabuni angående den nya tidplanen. Se också Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2020.

¹⁵⁴ *Arbetsförmedlingen årsredovisning 2019.*

¹⁵⁵ *Arbetsförmedlingen årsredovisning 2020.*

Därutöver påverkades myndighetens verksamhet även av coronapandemin, bland annat genom ett stort antal nyinskrivna arbetssökande.¹⁵⁶

Arbetsförmedlingen bedrev under 2019 dessutom ett omfattande egeninitierat förändringsarbete som hade pågått sedan 2014.¹⁵⁷

Arbetsförmedlingen fick under åren 2019 till 2022 ett flertal regeringsuppdrag om reformeringen av myndigheten. Under 2022 beslutade riksdag och regering ett flertal lag- och förordningsändringar för myndigheten som trädde i kraft den 1 december 2022.

Arbetsförmedlingen fick bland annat en ny instruktion som innehåller flera av de återkommande uppdrag som myndigheten under de senaste åren hade haft i sitt regleringsbrev.¹⁵⁸

Arbetsförmedlingen organiserade initialt förberedelserna för reformeringen i den ordinarie linjeorganisation. Arbetet delades inledningsvis in i fyra delområden och med samordningsansvar hos en verksamhetschef.

Myndigheten samordnade även regelbundna möten mellan tjänstemän vid Arbetsförmedlingen och vid Arbetsmarknadsdepartementet i syfte att bistå Regeringskansliet med underlag i arbetet med reformeringen. Arbetsförmedlingen samverkade vidare med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) i enlighet med regeringsuppdrag.¹⁵⁹ På Arbetsmarknadsdepartementet bildades ett särskilt kansli inom Arbetsmarknadsenheten som arbetade med frågor kopplade till reformeringen av Arbetsförmedlingen.

Under 2022 disponerade Arbetsförmedlingen ca 81 miljarder kronor i anslag, varav 7,9 miljarder kronor i förvaltningsanslag. Förvaltningsanslaget har därmed minskat med en halv miljard kronor jämfört med året före reformeringen, 2018, då det uppgick till 8,4 miljarder kronor.

¹⁵⁶ *Arbetsförmedlingen årsredovisning 2020*

¹⁵⁷ *Arbetsförmedlingen (2021). Fenomenet Förnyelseresan.*

¹⁵⁸ *Arbetsförmedlingen årsredovisning 2022.*

¹⁵⁹ *Arbetsförmedlingen (2020). Åtterrappport Förbereda för reformeringen av myndigheten.*

Myndighetens övriga anslag avser bland annat bidrag till arbetslöshetsersättning och kostnader för arbetsmarknadspolitiska insatser.

Arbetsförmedlingen är en styrelsemyndighet med verksamhet i stora delar av landet. Huvudkontoret är lokaliserat i Solna. Myndigheten är en av Sveriges största. År 2022 var antalet anställda drygt 10 000. Arbetsförmedlingen har en myndighetschef i form av en generaldirektör, och vid myndigheten ska det också finnas en överdirektör.¹⁶⁰

Migrationsverket

Migrationsverket har både fått skala upp och ned sin verksamhet. Först växte verksamheten på grund av det kraftigt ökade antalet asylsökande under hösten 2015 och under 2016. Liv, hälsa och rättssäkerhet hotades om boende och registrering inte kunde omhändertas på ett bra sätt. Myndigheten aktiverade organisationer för krishantering vid såväl huvudkontoret som flera av regionerna. Resurser omprioriterades till registrering och boende. Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) stöttade hösten 2015 Migrationsverket med stabstöd.¹⁶¹

Med anledning av ett minskat antal asylsökande genomförde Migrationsverket under åren 2017–2020 en av de senaste decenniernas största och snabbaste neddragningar i statsförvaltningen. Bland annat minskade bemanningen från 8 400 till 5 500 medarbetare. Under samma period avvecklade myndigheten ett stort antal asylboenden. Årskostnaderna för lokaler och drift minskade under omställningen med cirka 80 procent genom neddragningar och nedläggning på flera verksamhetsorter.¹⁶²

Förvaltningsanslaget ökade med drygt femtio procent mellan 2015 och 2016 när Migrationsverket skalade upp verksamheten. Åren efter 2016 minskade förvaltningsanslaget när myndigheten skalade ned verksam-

¹⁶⁰ Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁶¹ Statskontoret (2017). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*.

¹⁶² Riksrevisionen (2021). *Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020*.

heten. Anslaget steg visserligen något 2020, men var fortfarande på en lägre nivå än 2015.

Migrationsverket är en enrådighetsmyndighet med verksamhet i stora delar av landet. Huvudkontoret är lokaliserat i Norrköping. Det är en av Sveriges största myndigheter med drygt 6 000 medarbetare år 2022. Migrationsverket har en myndighetschef i form av en generaldirektör, och vid myndigheten ska det också finnas en överdirektör.